

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES THINK TANKS, LES SCIENCES SOCIALES ET LA GÉNÉRALISATION  
DU DISCOURS EXPERT AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE PRÉSENTÉE COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SCIENCE, TECHNOLOGIE ET SOCIÉTÉ

PAR  
JULIEN LANDRY

Juin 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.07-2011). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Cette thèse est la culmination d'un long parcours facilité et enrichi par plusieurs individus qui ont contribué à mon cheminement et ma réflexion. Je tiens d'abord à remercier mon directeur Yves Gingras pour son soutien, son temps et ses sages conseils. Je remercie aussi François Claveau, Julien Prud'Homme, Frédéric Bouchard et le Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie (CIRST) pour les occasions de développement professionnel qu'ils m'ont offert. Je dois aussi beaucoup à Johan Giry avec qui j'ai longuement discuté et beaucoup appris.

J'exprime ma reconnaissance envers la Chaire de Recherche du Canada en Histoire et Sociologie des Sciences, le CIRST et le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC) pour leurs contributions financières. Mon séjour à l'UQAM et au CIRST fut aussi facilité par le soutien administratif de Martine Foisy.

Merci aussi à mes amis, ma famille et ma belle-famille pour leur appui. Enfin, merci à Kaitlin avec qui cette aventure fut mémorable.

## TABLES DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	iii
TABLES DES MATIÈRES .....	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	xi
RÉSUMÉ .....	xvii
INTRODUCTION	
HISTOIRE SOCIOPOLITIQUE DES THINK TANKS ET DE L'EXPERTISE	
EN SCIENCES SOCIALES .....	1
0.1. L'invisibilité du social dans l'histoire des think tanks canadiens .....	6
0.2. De la crise du libéralisme classique à la généralisation de l'expertise .....	10
0.3. Le traitement théorique des laboratoires d'idées .....	11
0.4. La théorie des champs comme mise en scène .....	22
0.5. Plan de la thèse .....	27
CHAPITRE I	
L'ORGANISATION DES SCIENCES SOCIALES ET DES INSTITUTS	
DE POLITIQUES PUBLIQUES .....	35
1.1. Les sciences sociales à l'épreuve des sociétés modernes .....	41
1.2. L'ère progressiste et les instituts de politiques publiques américains .....	50
1.3. L'expertise en aval de la Première Guerre mondiale .....	62
1.4. Le théâtre de la Grande Dépression et le champ politique américain .....	71
1.5. La réorganisation de la droite économique .....	81
1.6. La constitution d'un consensus keynésien .....	86

1.7. Le déploiement de l'appareil technocratique américain.....	91
1.8. La fin des idéologies.....	103
CHAPITRE II	
LA MONTÉE DES THINK TANKS AUX ÉTATS-UNIS.....	111
2.1. L'ère de la désillusion .....	115
2.2. La radicalisation du mouvement néolibéral .....	124
2.3. L'organisation du mouvement conservateur .....	133
2.4. L'ascension de la droite économique .....	145
2.5. La subordination de la gauche intellectuelle .....	153
2.6. La configuration des think tanks américains .....	165
CHAPITRE III	
LE DÉBUT DU XXE SIÈCLE ET L'ARÈNE DE LA RÉFORME SOCIALE AU CANADA .....	175
3.1. La préhistoire des sciences sociales canadiennes .....	178
3.2. De la réforme morale à la réforme sociale .....	183
3.2.1. La pureté sociale et la charité organisée .....	187
3.2.2. Le social gospel et la doctrine sociale de l'Église.....	189
3.2.3. La réforme urbaine, la santé publique et la gouvernance.....	194
3.2.4. L'arène de la réforme comme lutte de classement.....	197
3.3. Les organes de la réforme et les sciences sociales .....	200
3.4. La réforme de la fonction publique .....	211
3.5. Du réformisme à l'expertise en sciences sociales .....	217

## CHAPITRE IV

LA CONQUÊTE DE L'ÉTAT CANADIEN.....	229
4.1. La formation d'une élite intellectuelle .....	234
4.2. L'organisation des sciences sociales académiques.....	245
4.3. La crise économique et l'entrée dans le champ politique.....	249
4.4. Les mandarins de la fonction publique.....	255
4.5. La Deuxième Guerre mondiale et la naissance de l'État keynésien .....	262
4.6. Le terreau du technocratisme libéral .....	270

## CHAPITRE V

## L'APRÈS-GUERRE ET L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

AU CANADA.....	279
5.1. L'expansion des universités et des sciences sociales canadiennes.....	285
5.2. L'après-guerre et l'expertise extragouvernementale .....	298
5.2.1. La capacité d'analyse des professions.....	299
5.2.2. La capacité d'analyse de la communauté entrepreneuriale.....	303
5.2.3. La diversification des problématiques de recherche organisées .....	312
5.3. L'évolution de la capacité d'analyse de l'État .....	315
5.3.1. Planification et conseils gouvernementaux .....	316
5.3.2. Des généralistes réseautés aux experts anonymes .....	321
5.3.3. La capacité d'analyse des provinces .....	329
5.4. L'émergence des think tanks canadiens .....	331
5.5. Vers une généralisation de l'expertise.....	337

## CHAPITRE VI

## LA FIN DU CONSENSUS DE L'APRÈS-GUERRE ET L'ASCENSION DES

THINK TANKS CANADIENS .....	343
6.1. La fragilisation du consensus de l'après-guerre .....	348

6.2.	L'épuisement du système de planification technocratique.....	355
6.3.	L'émergence des think tanks activistes .....	362
6.3.1.	La Canada West Foundation .....	363
6.3.2.	L'Institut Fraser.....	366
6.3.3.	L'Institut canadien de politique économique.....	370
6.3.4.	Le Centre canadien de politiques alternatives.....	372
6.3.5.	La National Foundation for Public Policy Development.....	374
6.4.	La structuration politique des think tanks militants .....	375
6.5.	Niches d'engagement et think tanks spécialisés.....	376
6.6.	Les think tanks et les débats nationaux .....	395
6.7.	L'organisation sociale des laboratoires d'idées.....	413
6.8.	Une nouvelle écologie d'intervention politique .....	421
CHAPITRE VII		
	L'ÈRE DES THINK TANKS CANADIENS .....	427
7.1.	Reconfigurations politiques et discursives .....	430
7.1.1.	Le tournant néolibéral .....	431
7.1.2.	La percée du néolibéralisme.....	437
7.2.	Le redéploiement des laboratoires d'idées canadiens .....	441
7.3.	Dépendance ou intégration ? .....	466
7.4.	La multiplication des think tanks canadiens.....	468
7.4.1.	Les organes de recherche spécialisés .....	469
7.4.2.	Les centres de recherche et l'université entrepreneuriale .....	472
7.4.3.	Démocratisation et réseautage de l'analyse des politiques publiques.....	481
7.4.4.	Les think tanks, la guerre des idées et les partis politiques.....	500

7.5. Le déploiement de sous-systèmes différenciés.....	517
CONCLUSION	
LABORATOIRES DISCURSIFS.....	521
RÉFÉRENCES.....	531



## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACA	<i>Affordable Care Act</i>
ACCOR	Association canadienne du Club de Rome
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACE	Association canadienne d'économie
ACSP	Association canadienne de science politique
AEA	<i>American Enterprise Association</i>
AEI	<i>American Enterprise Institute</i>
AIMS	<i>Atlantic Institute for Market Studies</i>
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
CAC	Conseil des Arts du Canada
CBC	<i>Canadian Broadcast Corporation</i>
CCAF	<i>Canadian Comprehensive Auditing Foundation</i>
CCCC	<i>Canadian Conference of Charities and Correction</i>
CCCFW	<i>Canadian Council on Child and Family Welfare</i>
CCCSF	Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
CCCW	<i>Canadian Council on Child Welfare</i>
CCF	<i>Co-operative Commonwealth Federation</i>
CCIH	<i>Bill Graham Centre for Contemporary International History</i>
CCIR	<i>Canadian Committee on Industrial Reconstruction</i>
CCPA	Centre canadien de politiques alternatives
CCRSS	Conseil canadien de recherche en sciences sociales

CCSD	<i>Canadian Council on Social Development</i>
CEC	Conseil économique du Canada
CED	<i>Committee for Economic Development</i>
CEIP	<i>Carnegie Endowment for International Peace</i>
CÉPA	Conseil économique des provinces de l'Atlantique
CERI	<i>Canadian Energy Research Institute</i>
CFR	<i>Council on Foreign Relations</i>
CIC	<i>Canadian International Council</i>
CIGI	<i>Centre for International Governance Innovation</i>
CIIA	<i>Canadian Institute of International Affairs</i>
CIRANO	Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
CISS	<i>Canadian Institute of Strategic Studies</i>
CLNS	<i>Canadian League of Nation Society</i>
CNBES	Conseil national du bien-être social
CNRC	Conseil national de recherches du Canada
CNUC	Conférence nationale des universités canadiennes
CPHA	<i>Canadian Public Health Association</i>
CPRI	<i>Canadian Peace Research Institute</i>
CPRN	<i>Canadian Policy Research Networks</i>
CRDC	Commission de réforme du droit du Canada
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CREHS	<i>Centre for Research and Education in Human Services</i>

CRIQ	Centre de recherche industriel du Québec
CRS	Comité de recherche stratégique du Bureau du Conseil
CRSH	Conseil de recherche en sciences humaines du Canada
CRSSC	Conseil de recherche en sciences sociales du Canada
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CSC	Conseil des sciences du Canada
CWC	<i>Canadian Welfare Council</i>
CWF	<i>Canada West Foundation</i>
DLC	<i>Democratic Leadership Council</i>
ESP	École sociale populaire
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FCF	Fondation canadienne de fiscalité
FCPP	<i>Frontier Centre for Public Policy</i>
FCRSE	Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi
FCVI	Fondation canadienne pour la vérification intégrée
FEE	<i>Foundation for Economic Education</i>
FOCAL	<i>Canadian Foundation for the Americas</i>
FPA	<i>Foreign Policy Association</i>
FPP	Forum des politiques publiques du Canada
FSD	Forum sur la sécurité et la défense
HEC	Hautes études commerciales
HRCC	<i>Humanities Research Council of Canada</i>
ICAP	Institut canadien des affaires publiques

ICPE	Institut canadien de politique économique
ICPS	Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale
ICRA	Institut canadien de recherches avancées
ICRDR	Institut canadien de recherche en développement régional
ICREF	Institut canadien de recherches sur les femmes
IE	<i>Institute of Economics</i>
IEDM	Institut économique de Montréal
IGR	<i>Institute for Government Research</i>
IMFC	<i>Institute of Marriage and Family Canada</i>
INM	Institut du Nouveau Monde
INRS	Institut national de la recherche scientifique
IPR	<i>Institute of Pacific Relations</i>
IPS	<i>Institute for Policy Studies</i>
IREC	Institut de recherche en économie contemporaine
IRIS	Institut de recherche et d'informations socio-économiques
IRPP	Institut de recherche en politiques publiques
ISAC	Institut des services axés sur les citoyens
LSE	<i>London School of Economics</i>
LSR	<i>League for Social Reconstruction</i>
MDRC	<i>Manpower Demonstration Research Corporation</i>
MEST	Ministère d'État chargé des sciences et de la technologie
MLI	<i>Macdonald-Laurier Institute</i>

NBER	<i>National Bureau of Economic Research</i>
NCF	<i>National Civic Federation</i>
NFPPD	<i>National Foundation for Public Policy Development</i>
NICB	<i>National Industrial Conference Board</i>
NPD	Nouveau Parti démocratique
NPM	<i>New Public Management</i>
NSI	<i>North-South Institute</i>
NYBMR	<i>New York Bureau of Municipal Research</i>
ONG	Organisation non gouvernementale
PEN	Programme énergétique national
PNAC	<i>Project for a New American Century</i>
PPAC	<i>Private Planning Association of Canada</i>
PPBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
PPI	<i>Progressive Policy Institute</i>
PRI	<i>Policy Research Initiative</i>
PRI-D	<i>Peace Research Institute-Dundas</i>
PRP	Projet de recherche sur les politiques
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RIIA	<i>Royal Institute of International Affairs</i>
RSAC	Réseau du service axé sur les citoyens
SCP	Société canadienne de psychologie
SCSA	Société canadienne de sociologie et d'anthropologie
SHC	Société historique du Canada

SRP	Secrétariat de la recherche sur les politiques
SRSA	Société de recherche sociale appliquée
SSCC	<i>Social Service Council of Canada</i>
UGI	Union géographique internationale
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
YMCA	Young Men's Christian Association

## RÉSUMÉ

Cette thèse compare l'histoire des laboratoires d'idées et de l'expertise en sciences sociales au Canada et aux États-Unis dans l'optique de réinscrire les *think tanks* canadiens dans un récit historique plus large pouvant expliquer leur émergence et les contextes dans lesquels leurs fondateurs leur donnent sens. Pour ce faire, elle couvre l'histoire des rapports entre le politique et les sciences sociales dans ces deux pays afin de rendre compte de l'ascension, de la consolidation et de la généralisation du discours expert dans les débats sociaux et dans l'élaboration des politiques publiques. Ce récit permet de décrire le rôle des *think tanks* dans ces processus. Il montre aussi la dynamique sociopolitique qui, au XXe siècle, a préparé la multiplication des *think tanks* depuis les années 1970, notamment la réforme du libéralisme, l'édification de l'État-providence et l'épuisement du consensus de l'après-guerre.

Cet angle d'attaque nous permet d'aborder les laboratoires d'idées sous l'angle d'une histoire sociopolitique des experts et des intellectuels. En étudiant ces institutions, nous tentons d'isoler leur spécificité, mais nous œuvrons aussi à montrer ce qu'ils partagent avec d'autres lieux de production discursive. L'histoire que nous proposons suit les actions d'acteurs sociaux mobilisant des registres de sens distincts dans leurs efforts pour imposer certaines définitions des problèmes sociaux, politiques et économiques et mobiliser des ressources organisationnelles pour les aborder. Nous rappelons que les grandes périodes du XXe siècle (1890-1933, 1933-1973, 1973-2008) correspondent à des configurations particulières des rapports entre les sciences sociales et le politique et que ces rapports sont portés par des groupes particuliers. Partant de cela, nous avançons que l'organisation privée des communautés discursives qu'entretiennent et reproduisent les laboratoires d'idées entraîne des conséquences importantes au niveau des discours qui circulent sur le marché des idées. En somme, cette thèse peut être lue comme une introduction et une invitation à un programme de recherche visant à comparer les laboratoires d'idées et leurs communautés afin de mieux comprendre leur organisation sociale et leur rôle dans nos démocraties.

Notre analyse se fonde sur la littérature secondaire portant sur les sciences sociales et les *think tanks* au Canada et aux États-Unis, de même que sur les discours produits par les *think tanks* eux-mêmes et leur couverture médiatique.

**Mots clefs :** laboratoires d'idées, sciences sociales, politiques publiques, experts, intellectuels

## INTRODUCTION

### HISTOIRE SOCIOPOLITIQUE DES THINK TANKS ET DE L'EXPERTISE EN SCIENCES SOCIALES

Engins de production discursive, les groupes de réflexion et les instituts de politiques publiques, connus sous l'étiquette de *think tanks* ou laboratoires d'idées, sont aujourd'hui bien ancrés dans les espaces politiques nationaux et transnationaux. Leurs nombres ont véritablement explosé depuis les années 1970 de sorte que l'ensemble des sociétés industrialisées comportent actuellement des organisations consacrées aux tâches qui semblent les définir. Ces dernières incluent la publication de recherches et d'analyses, la diffusion d'idées dans les médias et sur Internet, la réalisation de recherches sous contrat, la tenue d'interventions dans divers comités et commissions gouvernementales et l'organisation de diverses activités (ateliers, séminaires, tables rondes, déjeuners et conférences) réunissant des chercheurs, des décideurs politiques et d'autres parties intéressées. Les définitions de ces organisations ne font pas consensus et sont nécessairement arbitraires ou trop floues pour être discriminantes, mais l'image idéaltypique du laboratoire d'idées — un organisme à but non lucratif, indépendant, non partisan, exonéré d'impôts et consacré à l'étude des politiques publiques — est souvent véhiculée comme symbole de leur rôle de médiateurs impartiaux de connaissances. À vrai dire, cette définition donne sens à une forme organisationnelle vaguement distinctive qui colle plus ou moins aux organismes réunis sous la catégorie *think tank*. N'empêche que les laboratoires d'idées sont parmi nous et de plus en plus nombreux depuis les années 1970.

Ces organisations inspirent une ambivalence fondamentale. Alors que certains *think tanks* cultivent une image de neutralité, d'autres signalent leur allégeance à une



perspective ou à une idéologie particulière. Plusieurs cherchent à jongler avec ces deux postures. Comme le souligne l'historien Jason Stahl, une étiquette telle que « progressiste » ou « conservateur » peut dans certains cercles être conçue comme un garant de la crédibilité d'un laboratoire d'idées ou du moins comme une marque de sa fonction comme contrepoids dans le « marché des idées » (voir Stahl 2016). Certains voient ces institutions comme porteuses d'approches technoscientifiques à la résolution des problèmes sociaux, économiques et politiques. D'autres valorisent leur rôle comme armes dans la guerre des idées. Les plus méfiants n'y voient que des usines de diffusion idéologiques au service d'intérêts puissants.

Ces ambivalences trouvent aussi des expressions dans la littérature académique. Nombreux sont les auteurs qui abordent les *think tanks* en soulignant la discordance entre la promesse d'une maîtrise technoscientifique des enjeux économiques, sociaux et politiques et le caractère cacophonique et polémique du champ discursif de l'expertise en politiques publiques depuis maintenant près d'un demi-siècle. On peut dire minimalement que ces organismes collent à des images contradictoires qui traversent les interprétations tacites et théoriques que l'on en fait.

L'objectif de cette thèse est de comparer l'évolution des *think tanks* et de l'expertise en politiques publiques aux États-Unis et au Canada. Plus spécifiquement, mon intention est de combler l'absence d'une synthèse sociohistorique du développement de ces organisations dans le contexte canadien en traitant leur émergence dans le cadre d'une histoire plus large des rapports entre les sciences sociales et le politique. En sondant les fondements historiques des laboratoires d'idées canadiens, je veux aussi démontrer le potentiel heuristique du traitement sociologique de leur organisation sociale et contribuer à écarter le brouillard qui entoure la figure du *think tank*. Mon espoir est de fournir les bases d'un programme de recherche systématique sur les modalités d'intégration de ces organisations au sein de communautés politiques et intellectuelles

nationales. Mes questionnements portent moins sur l'influence de ces organisations que sur leur rôle comme engins de production discursive et mènent à une conceptualisation de leur influence (réelle et potentielle) allant au-delà d'une mécanique causale linéaire. Plus largement, cette thèse sonde les implications de la prolifération des laboratoires d'idées sur le rôle de l'analyse des politiques publiques. À cet égard, elle fait suite à l'observation de Thomas Medvetz (2012, 178) et d'autres, à l'effet que la prolifération des *think tanks* depuis les années 1970 témoigne de l'influence de l'expertise technoscientifique dans les domaines politiques, économiques et sociaux en même temps qu'elle risque de reconfigurer la signification de cette expertise et sa fonction dans les sociétés modernes.

Aux États-Unis des organisations affichant les contours de laboratoires d'idées prennent forme dès le début du XXe siècle, mais dans bien des pays, comme au Canada, les *think tanks* semblent faire figure de créatures relativement nouvelles. En effet, c'est surtout les trois dernières décennies du XXe siècle qui marquent une augmentation notable du nombre de ces organisations avec un pic dans le rythme de création de nouveaux *think tanks* en Europe et en Amérique du Nord au milieu des années 1980 et 1990 (McGann 2015 : 10 ; McGann 2007 : 9-10). La plupart des pays développés ont intensifié leur recours à l'expertise en sciences sociales au cours du XXe siècle et plusieurs comportent aujourd'hui un nombre respectable de *think tanks* formellement indépendants. Or, malgré cette prolifération relativement récente, il fut un temps durant lequel ces organisations étaient considérées comme des entités largement américaines. De longues traditions d'organisations de recherche et de cercles de réflexion en politiques publiques existent au Royaume-Uni et ailleurs, sans pour autant être réductibles à des emprunts des États-Unis. Néanmoins, l'exceptionnalité des États-Unis demeure probante en ce qui a trait de l'étendue de ces organisations. En effet, le paysage politique de ce pays comporte aujourd'hui un volume, une diversité et une hiérarchisation de *think tanks* beaucoup plus importants qu'ailleurs. C'est en partie

pourquoi un traitement des *think tanks* au Canada nécessite une appréciation de leur histoire et de leur nature dans le contexte américain.

L'histoire de ces organisations est aussi exceptionnelle aux États-Unis. Dans ce pays, des organisations de recherche indépendantes et vouées à l'analyse des politiques publiques ont joué un rôle central dans l'ascension, la consolidation et la généralisation du discours des spécialistes en sciences sociales au cours du XXe siècle. Des années 1900 aux années 1960, des organismes regroupés aujourd'hui sous la rubrique des *think tanks* ont entrepris des projets pour rationaliser la gouvernance, atténuer les impacts socioéconomiques et sociopolitiques de l'industrialisation, maîtriser les cycles économiques, développer des systèmes de prise de décision stratégique, évaluer l'efficacité des politiques sociales, etc. Dans les années 1950 et 1960, ces organismes se multiplient avec la consolidation de l'État-providence et le déploiement de l'appareillage technoscientifique gouvernemental. Apôtres de divers projets modernisateurs, la plupart de ces organisations œuvrent de concert avec l'édification d'un important consensus centriste, libéral et technocratique qui se cristallise au sein de la configuration politique de l'après-guerre. L'érosion de ce consensus pendant le dernier tiers du XXe siècle coïncide avec une explosion du nombre de *think tanks* dans la plupart des pays incluant les États-Unis. Néanmoins, selon une estimation récente (McGann 2015, 53-54), les Américains conservent leur avance en hébergeant plus du quart des laboratoires d'idées de la planète.

Le contexte américain demeure incontournable pour comprendre l'émergence des *think tanks*. Les historiens, les sociologues et les politologues qui ont dressé l'histoire de ces organisations aux États-Unis ont mis en évidence les contextes, les relations sociales et les motivations qui sous-tendent leur émergence et leur développement. Or, l'histoire plus large des rapports entre les intellectuels et le politique montre comment la convergence des paysages socioéconomiques des pays industrialisés et l'intensification

des échanges entre ceux-ci à la charnière du XIXe et du XXe siècle donnent lieu à des contextes, des relations et des motivations analogues qui aboutissent sur des stratégies institutionnelles distinctes, mais parallèles. En faisant abstraction de l'histoire particulière des *think tanks*, il est possible de narrer l'évolution des rapports entre les sciences sociales et le politique en relatant les transformations successives de ces sciences en fonction de leurs relations aux multiples crises politiques, économiques et sociales qui ont marqué les sociétés modernes depuis la fin du XVIIIe siècle (voir Wittrock 2003 ; Wagner 2001). Boucher et Royo (2012) affirment que les *think tanks* émergent en moment de crise, mais ils partagent à ce titre une histoire avec l'expertise en sciences sociales en général. En d'autres mots, l'histoire des *think tanks* aux États-Unis s'inscrit dans un cheminement plus large, parcouru à leurs manières par différents pays. En commençant par visiter l'histoire de ces organisations aux États-Unis, cette thèse vise à intégrer le récit de l'émergence des *think tanks* canadiens dans cette trame narrative générale qui joint l'ascension et la consolidation du discours expert en sciences sociales à sa généralisation (voir son absorption) dans l'espace des débats publics et dans l'arène des décisions politiques. Le défi particulier qui nous incombe est de dénouer la configuration particulière de ces rapports au Canada, en évitant de transposer sans scrupule des diagnostics déjà formulés pour la société américaine.

Le paysage canadien des *think tanks* n'a jamais connu un essor aussi prodigieux et précoce que celui de son voisin au sud, mais comme la plupart des pays industrialisés, le Canada s'est lui aussi projeté dans le XXe siècle avec l'espoir de développer une maîtrise technoscientifique des problèmes sociaux, des processus administratifs, des cycles économiques et des politiques publiques en général. Au cours de ce siècle, l'analyse des politiques publiques s'est incorporée de plus en plus à la vie politique ; notamment par l'entremise de l'État, des mouvements sociaux, des universités, des médias et d'autres organisations et groupes d'intérêt. Ces développements contribuent à la consolidation et à la généralisation du langage de l'expertise dans la formation de l'opinion publique, dans l'élaboration des politiques d'État et dans la construction des

contours des débats sociétaux. Avec le langage de l'expertise bien établi dans l'arène politique, et plus significativement au sein de l'État, divers groupes sociaux mobilisent eux aussi une capacité de production de discours expert afin de se faire entendre ou encore pour générer une contre-expertise. Cette capacité de production passe par des *think tanks*, mais aussi par des associations professionnelles, des instituts de recherche universitaires, des firmes commerciales, des consultants et des ailes de recherche de groupes d'intérêts ou d'ONG. À partir du dernier tiers du XXe siècle, les *think tanks* s'inscrivent dans un nouvel environnement politique qu'ils contribuent à façonner, soit un système d'élaboration des politiques publiques plus ouvert et réceptif aux parties prenantes, mais aussi plus compétitif et tributaire d'une capacité d'analyse distribuée.

L'histoire des *think tanks* est donc intrinsèquement liée au développement de l'analyse des politiques publiques comme occupation et à la consolidation du rôle des experts en sciences sociales dans l'élaboration des décisions politiques et dans les débats publics. Ces organisations contribuent aussi à la transformation du rôle de l'expertise, qui semble être de plus en plus subordonnée à la logique de la guerre des idées. Dans ce sens, le destin des *think tanks* ne relève pas que du sort de quelques organisations, mais plus largement de la montée du recours au discours expert par l'État, les médias et les groupes d'intérêts organisés. C'est donc dans le cadre de l'histoire des rapports entre les sciences sociales et la politique canadienne que je situe l'émergence des *think tanks* dans ce pays. Par conséquent, c'est à travers de l'évolution de ces rapports que je pose la question de savoir si l'émergence et la prolifération des laboratoires d'idées nous poussent à devoir repenser le sens et la fonction de l'analyse de l'action publique.

### **0.1. L'invisibilité du social dans l'histoire des *think tanks* canadiens**

Les synthèses historiques existantes relatives au développement des *think tanks* canadiens portent essentiellement sur l'histoire d'une forme organisationnelle ou du

moins sur l'histoire d'un ensemble d'organisations comportant un air de famille les rapprochant à la figure du laboratoire d'idées. Les survols historiques traitant des *think tanks* canadiens cherchent les vestiges d'organisations extragouvernementales principalement concernées par la production et la diffusion de recherches et d'analyses relatives à l'action publique. À cet égard, les développements qui suivent la Deuxième Guerre mondiale et l'essor monumental des sciences sociales dans les années 1960 et 1970 ont reçu beaucoup plus d'attention que ceux de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle. Le contexte environnant qui donne sens aux laboratoires d'idées est aussi sous-développé. Les travaux de politologues ayant œuvré sur les *think tanks* canadiens, comme Evert A. Lindquist, Donald E. Abelson et Laurent Dobuzinskis, sont d'une immense utilité et constituent des contributions monumentales. Cependant, les laboratoires d'idées sont généralement traités de manière isolée ce qui dissimule les relations qu'ils entretiennent avec les objets de la sociologie politique, la sociologie des experts et des intellectuels et l'histoire des sciences sociales.

Les enquêtes qui sondent le développement de ces instituts au Canada rapportent une absence manifeste de telles organisations pendant la première moitié du XXe siècle. Evert A. Lindquist choisit le dernier tiers du XXe siècle comme point de départ pour étudier les *think tanks* canadiens. Selon lui, ceux-ci commencent à émerger dans les années 1970 autant par la fondation de nouveaux instituts que par la transformation d'instituts existants qui orientent davantage leurs activités vers l'analyse des politiques publiques (voir Lindquist 1989 ; Lindquist 1993 ; Lindquist 2004). La préhistoire des *think tanks* canadiens est abordée de manière plus explicite dans les écrits de Donald E. Abelson. Selon Abelson, l'histoire de ces organisations au Canada peut être articulée en parallèle aux vagues successives qui définissent le paysage des *think tanks* aux États-Unis. Or, selon lui, la période qui correspond à l'émergence des premiers laboratoires d'idées américains, soit celle de 1900 à 1945, est manifestement stérile en matière de développements similaires au Canada. Son sondage de l'époque souligne l'émergence de quelques « clubs » dédiés à des discussions sur les politiques internationales. Il

soulève aussi la participation du *Canadian Council on Child Welfare* (plus tard *Canadian Council on Social Development*) dans la réalisation de quelques projets de recherche (voir abelson 2009 ; abelson 2016). Les conclusions d'Abelson et Lindquist sont généralement correctes. Au cours de cette période, les groupes de réflexions canadiens ne possèdent pas de programmes systématiques de recherche et de diffusion à la manière des instituts de politiques publiques qui émergent aux États-Unis. Par contre, ces études passant plus ou moins sous silence les processus historiques plus larges qui mènent à l'émergence des instituts de politiques publiques aux États-Unis et à la formation de développements parallèles, mais distincts, au Canada.

Ces remarques n'ont pas comme objectif de critiquer la qualité ou l'utilité des travaux sur les *think tanks* canadiens, mais plutôt d'indiquer un vide dans la littérature. En se concentrant sur l'absence de laboratoires d'idées typiques, les chercheurs qui étudient les *think tanks* canadiens négligent largement l'évolution des rapports entre les sciences sociales et le politique pendant la première moitié du XXe siècle. Ils portent aussi peu d'attention aux rapports sociaux qui expliquent ces développements. Sans grande surprise, l'invisibilité de la préhistoire des *think tanks* engendre l'invisibilité du rôle de cette préhistoire dans la constitution de ces organisations. En raison de ces omissions, l'émergence et la multiplication des laboratoires d'idées canadiens ne sont que superficiellement rattachées aux rapports sociaux qui les lient aux contextes historiques plus larges et à l'évolution des relations entre la communauté politique canadienne et les sciences sociales. Les travaux de Lindquist (1989 ; 2006) et de Laurent Dobuzinskis (1996 ; 2007) accordent une certaine attention au contexte sociopolitique dans l'émergence et le fonctionnement des laboratoires d'idées, mais cette caractérisation demeure générale et secondaire ou axée sur l'histoire d'organisations spécifiques. Dans tous les cas, ils ne discutent pas les développements historiques et structuraux plus larges qui forment l'objet de cette thèse, sans quoi, on risque de perdre de vue les enjeux qui donnent sens à ces organisations.

En abordant l'histoire des *think tanks* canadiens au prisme d'une histoire sociopolitique de l'expertise en sciences sociales, j'espère pouvoir articuler la signification de la prolifération de ces organisations à partir d'une perspective plus englobante. L'histoire de l'ascension de l'expertise en sciences sociales au Canada illustre le cheminement particulier de ce pays qui connaît tout de même une prolifération de *think tanks* considérable à partir des années 1970 et 1980. Au nord de la 49<sup>e</sup> parallèle, des associations, des clubs et des groupes de discussion, souvent rattachés à des mouvements réformistes et progressistes, sont créés pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. L'usage des sciences sociales par l'État est ensuite introduit par des réseaux d'intellectuels et universitaires qui font leur entrée dans les cercles du pouvoir et dans la fonction publique d'Ottawa à partir des années 1920 et 1930. De la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux années 1970, c'est surtout l'État qui va agir comme assise pour l'institutionnalisation de l'analyse des politiques publiques au Canada. À partir de la Grande Dépression et au cours de la Deuxième Guerre mondiale et des trente glorieuses, une élite technocratique, composée essentiellement d'économistes et d'autres experts en sciences sociales, va gonfler les rangs des ministères et organismes fédéraux et alimenter la capacité d'analyse de l'État canadien. Il est vrai que les organisations extragouvernementales consacrées à l'analyse des politiques publiques sont encore rares et embryonnaires au Canada. Dans ce pays, l'ascension et la consolidation de l'expertise en politiques publiques passent par des stratégies institutionnelles différentes de celles que l'on retrouve aux États-Unis, mais elles préparent de manière analogue la généralisation de cette expertise qui correspond à la prolifération des *think tanks* au cours du dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle. C'est en captant cette relation entre l'histoire des *think tanks* et l'histoire de l'expertise en sciences sociales que l'on peut comprendre comment l'existence de ces organisations relève d'une longue filiation dont l'un des points les plus déterminants est le parcours parallèle des États de l'Atlantique-Nord à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.



## 0.2. De la crise du libéralisme classique à la généralisation de l'expertise

Le récit plus large dans lequel s'inscrit l'histoire des *think tanks* canadiens renvoie à une tripartition historique du XXe siècle devenue classique aujourd'hui. Celle-ci relate les ruptures dans l'organisation des rapports entre les États et les sociétés modernes au cours de trois périodes distinctes. Elle décrit aussi l'évolution des sciences sociales en fonction de ces transformations. La première période (1890-1933) marque la crise du libéralisme classique face aux enjeux sociaux que provoque l'accélération du capitalisme industriel. Elle comprend l'émergence de mouvements réformistes, la formulation d'un libéralisme économique réformé et le début de la professionnalisation des sciences sociales. La deuxième période (1933-1973) voit l'édification de l'État-providence autour d'un consensus libéral pragmatique et coïncide avec l'organisation massive des sciences sociales alors que celles-ci sont mobilisées dans divers programmes de planification politique. Enfin, la troisième période (1973-2008) signe l'épuisement du consensus de l'après-guerre, la confirmation d'un nouveau régime néolibéral et l'éclatement de plusieurs repères de connaissance.

Ces trois grandes périodes historiques font dialoguer deux facettes constitutives de la problématique en cause, soit l'évolution du discours expert comme ressource politique (de son ascension à sa consolidation et sa généralisation) et les grandes transformations politiques du XXe siècle. Or, la généralisation de l'expertise entraîne ici un paradoxe. Le discours expert est omniprésent, mais l'est aussi la possibilité de le remettre en doute ou de s'ériger contre ses conclusions. La pénétration ubiquitaire de l'expertise coïncide également avec sa mobilisation dans les luttes idéologiques et politiques structurantes du XXe siècle. En d'autres mots, la généralisation de l'expertise peut être interprétée comme un enrôlement du discours expert par des communautés discursives différenciées. Certaines de ces communautés sont particulièrement enclines à mobiliser ces discours à des fins immédiatement politiques. Depuis les années 1970 et 1980, le

*think tank* est particulièrement exemplaire de cette soi-disant « politisation » de l'expertise en politiques publiques. À ce titre, une histoire des *think tanks* conçue comme une histoire de l'expertise ne peut être écrite que si elle est également une histoire politique. Elle doit donc reposer sur une conceptualisation de l'organisation sociopolitique de ces institutions.

### **0.3. Le traitement théorique des laboratoires d'idées**

Le premier livre portant sur le phénomène des *think tanks* fut écrit par l'auteur prolifique Paul Dickson en 1971, mais les forums académiques en science politique et en sociologie politique n'y ont accordé une attention systématique qu'à partir des années 1980 et 1990. Indistinctement liés à des questions d'ordre politique, les *think tanks* furent définis et étudiés à la lumière de théories sur le pouvoir et l'influence dans les sociétés contemporaines. Les écrits sur ces organismes sont ainsi influencés par les catégories relatives aux débats des années 1960 et 1970 concernant la description de la dynamique décisionnelle et de la distribution des ressources politiques aux États-Unis. Cette polémique est le lieu d'une confrontation entre des conceptions pluralistes et élitistes du pouvoir. La littérature sur les *think tanks* a ensuite évolué vers l'étude de leurs formes organisationnelles et de leur inscription dans des réseaux et des coalitions d'acteurs politiques. Le sociologue Thomas Medvetz a plus récemment proposé une interprétation des *think tanks* à la lumière de la théorie des champs sociaux.

La théorie élitiste s'inscrit dans une famille d'approches qui cherchent à recentrer l'étude des sociétés autour des structures de pouvoir et de domination. Les écrits en sociologie et en science politique de G. William Domhoff (2010) et de Thomas R. Dye (2001) s'inscrivent dans le sillon de cette perspective à la suite d'auteurs comme Floyd Hunter et C. Wright Mills. Étant l'un des principaux instigateurs de la tradition élitiste, Mills aborde la question du pouvoir politique sous l'angle des structures hiérarchiques qui confèrent une autorité décisionnelle aux élites. L'élite possède cette capacité parce qu'elle est constituée d'individus qui occupent des positions de pouvoir, de richesse et

de prestige dans les institutions et les organes politiques, économiques et militaires de la nation (Mills 1956 : 9). Plaçant l'accent non pas sur les groupes de pression, ni sur les classes, mais plutôt sur les organisations qui incorporent ce pouvoir, les théoriciens de la tradition élitiste perçoivent leur approche comme distincte du marxisme structurel et du pluralisme. Néanmoins, certains auteurs qui s'inscrivent dans cette veine d'investigation critique vont faire intervenir des concepts marxistes et néomarxistes. Ceux-ci stipulent que les *think tanks* ont émergé pour assurer les intérêts économiques des classes dirigeantes et orienter les politiques étrangères des États-Unis en fonction des préoccupations de l'élite. Si Domhoff fait intervenir le concept de classe alors que Dye ne s'en tient qu'aux élites du pouvoir à la manière de Mills, les deux conceptualisent les *think tanks* comme comportant des mécanismes de coordination et de construction de consensus au sein de l'élite (Domhoff et Dye 1987 ; Dye 1987).

Les *think tanks*, nous dit Dye, répondent aux préoccupations sociales et économiques identifiées par l'élite et facilitent cette convergence. Ce serait notamment par l'entremise des grandes fondations que les experts en politiques publiques dans les *think tanks* et les universités s'ajustent aux programmes politiques des élites. La recherche effectuée par ces organisations et la diffusion de leurs idées constituent, selon Dye, un « mécanisme de coordination central » dans la formulation de politiques publiques « du haut vers le bas ». C'est au niveau des *think tanks* que les « problèmes » sont définis plus en détail et où les « solutions » sont élaborées. Leurs activités permettent ainsi le développement d'un « consensus » concernant la définition des problèmes et des solutions parmi les élites, les médias de masse, les groupes d'intérêts ainsi que les leaders et les décideurs politiques (Dye 2001 : 41). De manière similaire, selon Domhoff, l'intégration des élites du pouvoir et des représentants de la communauté des affaires facilite la formation de consensus sur des questions d'ordre politique, économique et sociétal. Lors de l'élaboration de politiques publiques, les préférences politiques de la communauté entrepreneuriale et de la haute société sont

articulées et canalisées par les fondations, les universités, les *think tanks* et les forums de concertation qui forment le « réseau de planification de politiques » de la nation. Cette influence des élites est assurée par leur rôle en tant que financières et membres des conseils d'administration de ces organisations (voir Domhoff 2010).

Ces conclusions générales sont aussi partagées par les analystes néogramsciens. Dans cette perspective, les *think tanks* incarnent des mécanismes de propagation de l'hégémonie idéologique du capitalisme par leur capacité à faire converger les identités politiques de l'élite (par exemple, Carroll et Shaw 2001). En retour, des *think tanks* de gauche comme le Centre canadien de politiques alternatives sont décrits comme des organisations « contre-hégémoniques » (Carroll et Huxtable 2014, 95). Plus largement, les études empiriques centrées sur les rapports entre les *think tanks* et les structures de pouvoir montrent les liens interpersonnels et le mouvement d'individus entre les échelons supérieurs des réseaux d'expertise et les postes clefs des institutions dominantes. Elles soulignent aussi l'insertion de l'élite entrepreneuriale dans les conseils d'administration des fondations et des instituts de politiques publiques. L'accent est mis sur les organisations les plus prestigieuses qui reçoivent des allocations substantielles des grandes fondations et jouissent d'une grande visibilité auprès des décideurs politiques, mais les *think tanks* sont aussi conçus comme pouvant jouer un rôle dans le processus de formation de l'opinion publique notamment par leurs interventions dans l'espace médiatique (Dye 2001 : 104 ; Domhoff 2010 : 121).

Cette tradition tend à étudier l'inscription des organisations les plus importantes dans un réseau élitiste de coordination et d'élaboration des politiques publiques servant par ailleurs à définir ou à faire diverger les problèmes qui composent le programme politique et à influencer la compréhension qu'a le grand public de ces enjeux (Ex. Saloma 1984 ; Pescheck 1987 ; Burris 1992, 2008). Avec l'exception possible des approches néogramsciennes, la théorie des élites est moins bien disposée à aborder les laboratoires d'idées qui s'opposent aux intérêts des groupes dominants ou qui

maintiennent un statut marginal dans les débats publics et politiques. Ces études ont aussi été critiquées pour leur articulation plutôt mécanique du processus d'élaboration des politiques publiques et pour leur tendance à minimiser l'importance des discordances au sein de l'élite. Par ailleurs, on reprochera à la tradition élitiste de lier trop hâtivement le statut institutionnel et la richesse à l'exercice effectif du pouvoir (voir Stone 1996 ; Abelson 2009 ; Medvetz 2012 ; Abelson 2016). Sa force principale est sans doute de prendre au sérieux l'importance des réseaux que tissent quelques *think tanks* avec des intérêts privés et des décideurs politiques. Comme le souligne Abelson, leur démonstration des liens interpersonnels entre certains laboratoires d'idées et plusieurs personnalités politiques et économiques indique l'existence d'accès privilégiés et asymétriques. Pareillement, leurs analyses des réseaux entrelacés constitués par les conseils d'administration de *think tanks*, fondations, grandes compagnies et groupes d'intérêts témoignent du capital social mobilisé par ces organisations, même s'il n'est pas clair que cela se traduit forcément en une influence réelle. Abelson remarque qu'il est moins clair que les élites économiques ont besoin de *think tanks* pour coordonner leurs activités de lobbying et leurs interactions avec les décideurs politiques (ce que font plus ouvertement d'autres organisations et associations). Les *think tanks* jouent parfois ce rôle, mais ils offrent plus résolument des liens avec des centres de production médiatiques et académiques. Ils cultivent aussi un verni de crédibilité et d'objectivité en mobilisant les ressources symboliques d'un discours expert (Abelson 2016, 69-72).

Les auteurs de l'école pluraliste remettent en question le caractère unitaire et consensuel des élites avancées par les approches précédentes. Selon des auteurs comme Robert A. Dahl (1961) et Nelson Polsby (1963), les démocraties modernes ne forment plus des oligarchies dominées par l'élite, mais constituent des systèmes pluriels où les décisions prises par les gouvernements résultent surtout de la convergence de divers influences et intérêts. Distinguant entre pouvoir (causal) et influence (indirecte), les

pluralistes vont mettre l'accent sur la multitude des rapports de force en jeu dans les prises de décision politique. Selon cette tradition, la société est composée d'un amalgame de groupes distincts en compétition pour faire valoir leurs intérêts et leur statut dans la sphère politique. Ces idées sont centrales à la conception américaine de la démocratie popularisée par des œuvres comme *The Process of Government* d'Arthur Bentley (1908) et *The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion* de David Truman (1951). Si les auteurs pluralistes reconnaissent la répartition inégale des ressources économiques et politiques, ils conçoivent l'influence indirecte des différentes parties impliquées comme étant non négligeable. Même si seule une minorité de la population est active politiquement, les pluralistes conçoivent cette frange comme étant suffisamment diversifiée pour constituer une compétition plurielle entre différents intérêts et idées politiques, notamment grâce aux valeurs démocratiques du système américain et des démocraties libérales qui réclament une participation égalitaire au processus politique (voir Dahl 1961 : 325).

Dans cette perspective, des acteurs aussi divers que des groupes d'intérêts, des syndicats, des activistes et des organismes de droits de la personne constituent par leur pluralité un système de contrôle et d'équilibre des actes du gouvernement. Les *think tanks* ne sont donc qu'un type d'acteurs parmi d'autres constituant la « dimension publique » de l'élaboration des politiques publiques (voir Newsom 1996). Comme pour la tradition élitiste, la perspective pluraliste ne comporte pas seulement une conception des *think tanks*, mais incorpore également une théorie plus large du processus politique dans lequel ils s'inscrivent. Dans ce cadre général, l'autonomie des *think tanks* devient un critère important pour les pluralistes, tout comme leur hétéronomie l'était pour la perspective de la théorie des élites. Chez Nelson Polsby (1986 : 59), par exemple, les *think tanks*, ou les « instituts de politiques publiques », ne sont pas conçus comme les instruments d'une élite ou d'une classe dirigeante, mais comme une collection d'acteurs indépendants puisant leurs ressources d'une grande variété de sources financières. Certains chercheurs contemporains s'inscrivent tacitement dans un cadre

pluraliste lorsqu'ils présentent les *think tanks* comme constituant un organe de la société civile et un médiateur d'expertise (ex. Weaver et McGann 2000 ; McGann 2005). Abelson note que la théorie pluraliste a le mérite de mettre en évidence la multitude des acteurs qui œuvrent à influencer les politiques publiques, mais qu'elle évacue les alliances et les facteurs structurels pouvant servir à expliquer les succès inégaux de ces acteurs en matière d'accès et d'influence. Elle ignore aussi le rôle distinctif des *think tanks* comme mobilisateurs de discours expert qui leur confèrent une position privilégiée dans certains domaines d'action publique (Abelson 2016, 72-74). Enfin, comme le souligne Thomas Medvetz (2012) l'autonomie est plutôt tautologique, ambiguë et contestable comme critère de distinction et tend à camoufler les relations de dépendance qui permettent aux *think tanks* d'entretenir des positions et des préoccupations de recherche particulières.

Les débats entre les théories pluralistes et élitistes du pouvoir ont laissé leur marque sur la littérature portant sur les politiques publiques et le rôle qui y jouent les *think tanks*. La plus grande partie de la littérature récente sur ces organismes va par contre s'inspirer de divers cadres théoriques pour exposer leurs rôles et leur fonctionnement. En empruntant la classification de Diane Stone (2004 : 1-2), ces écrits peuvent être rangés sous deux volets. Le premier est composé d'auteurs, surtout américains et parfois plus proches d'une perspective pluraliste. Ceux-ci analysent la diversité organisationnelle des *think tanks* ainsi que leurs environnements et leurs stratégies afin de comprendre leur prolifération, leur pouvoir d'influence, leurs défis et leur fonctionnement. Le deuxième groupe comprend des auteurs de différents pays qui représentent les instituts de politiques publiques comme des nœuds dans des réseaux d'experts engagés dans la production de discours sur les politiques publiques. Ces littératures ne sont pas forcément isolées l'une de l'autre et convergent sur plusieurs points. Néanmoins, on peut dire que la première approche se concentre sur les *think tanks* individuels, leurs formes organisationnelles et leurs relations avec leur

environnement alors que la deuxième approche voit le *think tank* comme intégrant les communautés qui forment le « sous-gouvernement » pour des secteurs d'action publique donnés dans un contexte de consultation et de gouvernance en réseau.

Le premier groupe d'auteurs aborde les laboratoires d'idées en étudiant leurs formes organisationnelles. Ils analysent les différents buts, orientations et structures institutionnelles des *think tanks* ainsi que leurs stratégies et leur influence en fonction de leurs mandats, de leurs ressources et de leur environnement politique (ex. Weiss 1992 ; Rich 2004; McGann 2007 ; Abelson 2009). Ces écrits tirent parfois des leçons de la tradition élitiste, mais ils demeurent souvent plus près des présupposés pluralistes, notamment lorsqu'ils représentent les *think tanks* dans un environnement compétitif et dans une position d'autonomie au sein de la société civile (Weaver et McGann 2000). Pour les auteurs qui étudient les *think tanks* en fonction de leurs formes organisationnelles, l'indépendance formelle demeure parfois un critère distinctif important. Ces *think tanks* sont décrits comme des organisations relativement autonomes qui œuvrent dans un environnement compétitif où ils doivent se forger une niche pour survivre et avoir une influence (Abelson 2006; Abelson 2009; Rich 2004). Or, même pour les auteurs comportant un penchant pluraliste, l'autonomie et l'indépendance des instituts de politiques publiques sont généralement conçues comme étant « relatives ». À cet égard, les degrés d'autonomie et d'hétéronomie qu'ils reconnaissent sont représentés par des types de *think tanks* différents (Weaver et McGann 2000 ; McGann 2005 ; McGann 2007). La plus populaire de ces typologies est celle de R. Kent Weaver (1989) qui produit trois types de laboratoires d'idées, soit des « universités sans étudiants » (qui produisent des études à caractère relativement académique), des « organisations de recherche contractuelle » (qui offrent leurs services pour produire des recherches à être consommées par leurs clients) et des « *think tanks* activistes » (qui adoptent une attitude partisane et s'engagent dans les débats sociaux pour promouvoir une perspective idéologique particulière). D'autres types de *think tanks* se sont rajoutés à cette typologie par la suite en fonction de leurs



modes d'opération (par exemple, recherche ou recherche-action) et de leurs formes d'affiliation (par exemple, à des universités, gouvernements ou partis politiques), mais ces distinctions supplémentaires ont surtout contribué à brouiller les frontières déjà floues entre ces types et d'autres formes d'organisations.

Plus généralement, ces auteurs cherchent à décrire et expliquer le rôle et l'influence des laboratoires d'idées. La structure politique, la culture, l'environnement médiatique, les occasions de financement et le système de consultation dans leur pays sont généralement mobilisés comme facteurs dans l'explication de leurs stratégies et de leur influence. Leurs ressources, leur réputation, leurs accès, le talent de leur personnel et de leur direction et la persistance et le choix du moment de leurs interventions servent également à expliquer les degrés de succès de différents *think tanks*. Ces approches ont l'avantage de mettre l'accent sur les aspects organisationnels des laboratoires d'idées, soit leur mode de fonctionnement, leurs stratégies et les facteurs qui peuvent servir à expliquer leur sécurité financière, leur visibilité et leur influence. Cependant, ils négligent parfois les luttes et les enjeux sociopolitiques plus larges qui donnent sens à ces organisations et structurent leurs accès et leur engagement.

L'autre groupe d'approches contemporaines conceptualise les *think tanks* comme étant inscrits dans des réseaux nationaux et internationaux d'expertise afin de penser le rôle des idées dans l'élaboration des politiques publiques. Ces auteurs sont inclus dans l'orbite des approches institutionnalistes ou néo-institutionnalistes. Par contre, ils ont plus spécifiquement recours aux cadres analytiques de l'étude des « réseaux », des « communautés » et des « coalitions » dans l'élaboration des politiques publiques. Dans la plupart de ces approches, ces groupes sont conçus comme des ensembles d'acteurs d'origines publics et privés qui œuvrent à exercer une influence sur les politiques publiques (Enserink, Koppenjan et Mayer 2013, 32). Les auteurs qui utilisent ces concepts pour étudier les laboratoires d'idées analysent l'insertion des *think tanks* dans

des réseaux d'acteurs (porteurs d'expertise et de discours) qui participent au processus d'élaboration des politiques publiques et facilitent la prise de décision. Selon Diane Stone, les réseaux d'élaboration de politiques publiques sont conçus comme étant dynamiques et ouverts à la participation de plusieurs acteurs (relayant les observations des théoriciens pluralistes), mais ils sont aussi structurés par des mécanismes d'exclusion. À ce titre, l'inscription de ces réseaux dans des processus décisionnels concrets et hiérarchisés, permet de concevoir les effets de pouvoir et d'exclusivité décrits par les théoriciens élitistes et néomarxistes. Les *think tanks* qui investissent ces réseaux peuvent acquérir un « statut d'initié » s'ils partagent les « valeurs » et les « attitudes » de leurs membres. Il est également mentionné que ces réseaux exposent les *think tanks* à la possibilité d'être instrumentalisés par des gouvernements, des partis politiques et des intérêts spécifiques (Stone 2004, 13-14).

Ces réseaux, ces communautés et ces coalitions portent différentes étiquettes et sont abordés sous différents angles selon l'approche choisie. L'*Advocacy Coalition Framework*, développé pendant les années 1980 par Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith et d'autres, conçoit des coalitions d'acteurs publics et privés qui partagent un cadre de références cognitif et normatif et coordonnent leur engagement dans les débats sur les politiques publiques en s'opposant à d'autres coalitions (voir par exemple, Sabatier et Jenkins-Smith 1999). Evert A. Lindquist utilise ce modèle des coalitions de plaidoyer pour étudier la participation des *think tanks* canadiens dans les débats nationaux, mais il conclut que leur allégeance à des coalitions particulières n'est pas toujours déterminante dans les positions prises par ces organisations qui oscillent entre le rôle de porte-parole de ces coalitions et de « courtier de connaissance » indépendant (Lindquist 1989, 204-205). Plus largement, pour Lindquist, les laboratoires d'idées sont des organisations parmi d'autres qui incarnent la participation de la « troisième communauté » (non universitaire et non gouvernemental) dans la production d'enquêtes sur les politiques de l'État (voir Lindquist 1990).

Au début des années 1990, des auteurs comme Frank Fischer, John Forester, Donald A. Schön, Martin Rein, Peter Hall et Maarten Hajer vont développer des modèles qui placent davantage l'accent sur la construction langagière des symboles et des registres de sens mobilisés dans les luttes pour définir les politiques publiques (Enserink, Koppenjan et Mayer 2013, 24-25). En 1993, cette insistance sur les luttes discursives est caractérisée par Fischer et Forester comme un « *argumentative turn* », un clin d'œil délibéré au « *linguistic turn* » en philosophie et en sciences humaines (Fischer et Forester 1993 ; Fischer et Gottweis 2012). Le concept de coalition discursive de Maarten Hajer cherche à réinterpréter les coalitions identifiées par Sabatier et ses collaborateurs en fonction de cette réorientation théorique. L'approche de Hajer insiste davantage sur les discordances et les tensions au sein des coalitions politiques et fonde leur unité sur des récits, c'est-à-dire des lignes discursives, partagés plutôt que sur des systèmes de croyances. Dans cette perspective, des systèmes de croyances peuvent être mobilisés par les acteurs d'une coalition, mais ce sont des systèmes discursifs, c'est-à-dire des récits et non des croyances spécifiques, qui construisent les identités, les interprétations du monde et l'engagement performatif des membres d'une coalition (Fischer 2003, 94-104 ; voir Hajer 1995). Encore une fois, les études des *think tanks* mobilisant ce concept passent par l'analyse de leur intégration à ces réseaux, mais d'autres cadres conceptuels peuvent être mobilisés pour penser les relations entre ceux-ci et des structures plus larges. Par exemple, le concept de coalition discursive est repris par Hartwig Pautz (2012) dans une perspective néogramscienne pour expliquer la participation des *think tanks* allemands et britanniques dans le développement des lignes discursives hégémoniques relatives à la formation des politiques publiques.

Diane Stone (1996), préfère le concept de « communauté épistémique » pour étudier l'organisation des *think tanks*. Le concept de communauté épistémique est emprunté à la littérature en politique internationale où il est mobilisé pour expliquer la « coordination » internationale en matière de politiques publiques. Ces communautés

sont formées d'individus aux parcours disciplinaires divers qui partagent des normes sociales, des présupposés théoriques, des critères de validités épistémiques et des problèmes politiques à résoudre. Une communauté épistémique est un « réseau de professionnels ayant une expertise reconnue, des compétences relatives à un domaine particulier et une autorité en matière de connaissances politiquement pertinentes dans ce domaine » (Haas 1997, 3). Les études sur les *think tanks* qui empruntent cette perspective vont donc analyser ces organisations comme des nœuds centraux où s'articule le savoir consensuel de la communauté épistémique à partir desquels ces connaissances sont diffusées pour influencer le processus politique. L'accent est donc mis sur la mobilisation de l'expertise et le partage de normes et de présupposés par les individus impliqués dans des projets de nature politique (Stone 1996, 36-37). Or, comme le souligne Medvetz (2012, 14), les ressources cognitives relatives à des formes d'expertise certifiée ne forment pas toujours l'élément le plus important de l'organisation sociale des *think tanks* et de leur communauté. Les laboratoires d'idées doivent aussi composer avec des compétences politiques, médiatiques et économiques. On peut également ajouter à la lumière des arguments de Hajer que ce ne sont pas forcément les éléments cognitifs de leurs paradigmes qui donnent sens à leur engagement politique et à la cohésion discursive de leurs communautés.

Comme le souligne Abelson, ces approches basées sur les réseaux ont l'avantage d'étudier plus directement les interactions entre les experts gouvernementaux et extragouvernementaux. L'accent est donc sur les acteurs qui composent le « sous-gouvernement », c'est-à-dire les réseaux qui traversent les frontières de l'État dans l'élaboration des politiques publiques (Abelson 2016, 77-78). Les concepts qui gravitent autour de la notion de réseaux d'action publique sont mobilisés pour penser les *think tanks* en fonction de leur inscription dans des configurations d'acteurs qui instrumentalisent les ressources de ces institutions pour influencer les politiques publiques. Les membres de ces organisations s'engagent dans des pratiques extensives de réseautage tissant des liens informels avec diverses instances économiques,

médiatiques et surtout bureaucratiques. Le but avoué de ces approches est généralement d'analyser les interactions entre les experts, les décideurs politiques et d'autres membres de leur réseau. Elles offrent donc un aperçu de l'intégration des *think tanks* dans des communautés plus larges, mais elles sont limitées lorsqu'il vient de décrire la nature des *think tanks* eux-mêmes et la concurrence qu'ils se livrent entre eux comme acteurs solitaires dans le marché des idées (Stone 2004 : 14-15). Il est aussi difficile de tirer des conclusions fortes sur le rôle et l'organisation sociale des *think tanks* en se fiant uniquement à ces approches. Le concept de coalition (de plaidoyer et discursive) recoupe des configurations plus larges que les laboratoires d'idées eux-mêmes. L'arrimage du discours d'un *think tank* avec les positions des parties prenantes d'une coalition n'est pas toujours clair et ne constitue pas en soi une explication des positions qu'il adopte. Puisque ces organisations affichent des attitudes variables vis-à-vis des coalitions qui participent aux débats publics et politiques, il est probable que cette variation puisse être expliquée plus systématiquement en examinant de plus près leur organisation sociale. Or, les typologies existantes sont réductrices et portent peu d'attention aux communautés spécifiques qui investissent les laboratoires d'idées. En retour, le concept de communauté épistémique repose trop fortement sur des paramètres cognitifs qui mettent en sourdines les stratégies médiatiques et financières et les préoccupations politiques qui donnent sens aux activités des *think tanks*. On retrouve une articulation plus flexible de cette organisation sociale dans l'œuvre de Thomas Medvetz (2012), celle-ci étant fondée sur la théorie des champs sociaux du sociologue Pierre Bourdieu.

#### **0.4. La théorie des champs comme mise en scène**

Selon Medvetz, la tâche d'établir une définition contraignante des *think tanks* est futile. Les laboratoires d'idées ne constituent pas une forme d'organisation distincte, car il n'existe pas de propriétés exclusivement partagées par l'ensemble de ces organismes.

Les *think tanks* sont plutôt reconnaissables parce qu'ils forment un réseau nébuleux d'organisations occupant une position particulière à la jonction des champs académiques, médiatiques, politiques et économiques. Pour Medvetz, ce réseau constitue un champ interstitiel dans un espace situé entre ces quatre champs structuraux. Sa définition des *think tanks* est donc relationnelle plutôt que critériologique. En démontrant l'historicité de la catégorie *think tank*, il analyse les organismes qui portent aujourd'hui cette étiquette à partir des relations objectives qui ont rendu possible leur formation et qui permettent actuellement leur continuation. En relatant l'histoire de ces organisations Medvetz, retrace la constitution du « champ des *think tanks* » aux années 1970 lorsque ces organisations acquièrent leur position actuelle en développant des liens entre elles ainsi que des hiérarchies, des normes et des conventions propres aux concours qu'ils se livrent. Ce développement est par contre précédé par l'émergence de « *proto-think tanks* », c'est-à-dire des organismes à vocation technocratique constitués entre le début du XXe siècle et les années 1960 par des alliances entre des spécialistes en sciences sociales, des décideurs politiques et des entrepreneurs progressistes. Selon Medvetz, le champ des *think tanks* se consolide lorsque de nouveaux laboratoires d'idées activistes font surface pour concurrencer ces organismes technocratiques. En formant un système de relations concurrentielles, les activistes-experts et les technocrates développent des stratégies et des règles convergentes : forçant les activistes à développer une capacité d'analyse technique en même temps que les technocrates sont poussés à émuler leurs concurrents en produisant des interventions plus rapides et faciles d'accès.

En opérant dans un champ interstitiel, les *think tanks* doivent composer avec les ressources matérielles et symboliques de quatre champs environnants. Les types de *think tanks* décrits dans les typologies prennent un sens nouveau pour Medvetz qui préfère décrire de façon ponctuelle leur proximité relative aux champs économique, politique, médiatique et académique. La proximité relative d'un *think tank* à ces champs structure ses modes d'intervention et détermine son degré de dépendance à

l'égard des acteurs, institutions et symboles qui lui confèrent ses ressources monétaires, sa reconnaissance et ses accès politiques, sa présence médiatique et sa crédibilité savante. Chaque *think tank* doit jongler avec ces ressources, mais l'accent qu'il place sur chacune d'entre elles dépend de sa position. Medvetz étend aussi cette structuration aux différents départements et membres du personnel d'un même *think tank* chargé d'accumuler et de mobiliser ces ressources selon leur fonction ou leur parcours.

La théorie des champs sociaux est le cadre conceptuel principal par lequel je mets en scène les processus sociohistoriques et les acteurs sociaux analysés dans cette thèse. La théorie des champs de Pierre Bourdieu décrit les sociétés modernes comme incluant des sphères d'activités différenciées constituées par l'interaction « d'agents » (individus, groupes et institutions) qui se font concurrence à différents niveaux pour contrôler les ressources matérielles et symboliques (capitaux) produites dans ces champs. On reconnaît un champ par le fonctionnement relativement autonome de la lutte qui le constitue et la spécificité du capital qui forme l'enjeu principal de cette lutte. Ces capitaux sont normalement des variétés particulières de quatre types génériques, soit le capital économique (argent et actifs financiers), le capital social (accès et contacts), le capital culturel (connaissances et diplômes) et le capital symbolique (autorité et prestige dérivés d'autres capitaux). Ces capitaux sont cumulables, transmissibles, convertibles et mobilisables sous certaines conditions, c'est-à-dire selon les règles du champ en question. Le champ scientifique, par exemple, héberge une lutte pour la reconnaissance d'une autorité scientifique : une forme de capital symbolique octroyé par des pairs et acquis par l'accumulation et la mobilisation d'un capital culturel spécifiquement scientifique (voir Bourdieu 1975).

Les luttes à l'intérieur d'un champ sont presque toujours surdéterminées, car elles sont constitutives des activités normales de celui-ci. Les coups et manœuvres admissibles sont en fait contraints par les règles du champ. Quelles que soient les motivations d'un

agent, ses actions doivent faire sens pour autrui et être perçues comme légitimes pour qu'il puisse en tirer profit. La définition des règles, hiérarchies et pratiques constitutives du champ est aussi sujette de luttes qui structurent la position relative des agents. Même s'ils partagent une activité et sont généralement portés à croire dans son importance, les agents qui composent un champ investissent des positions distinctes qui structurent des oppositions et des rapports de forces. Cette position est déterminée par le parcours des individus et les types de capitaux qu'ils ont incorporés. Bourdieu nomme *habitus* les attitudes et les dispositions individuelles qui accompagnent cette incorporation. Les agents dominants d'un champ (soit les individus, les groupes et les institutions qui contrôlent des capitaux plus importants) sont avantagés dans cette lutte pour définir les enjeux et les règles du champ. La structure d'un champ et l'état de ses rapports de force sont décidés historiquement par le résultat des luttes passées qui ont déterminé la distribution des capitaux dans celui-ci.

Dans le champ interstitiel des *think tanks*, par exemple, la définition d'un « véritable » laboratoire d'idées est un enjeu de lutte qui structure des oppositions entre ces organismes en fonction de leur proximité relative aux champs économiques, politiques, académiques et médiatiques. Cette structuration est le résultat des alliances et concours qui ont constitué ce champ et ces organisations grâce aux ressources de différents champs. Medvetz montre que ces champs environnants structurent des oppositions entre les définitions concurrentes des analystes de politiques publiques selon leur prédisposition à agir en fonction de la logique des champs académique, politique, économique ou médiatique (voir Medvetz 2012, 40). En d'autres mots, elles génèrent des luttes entre porteurs d'*habitus* distincts pour déterminer les retours relatifs des capitaux qu'ils incorporent par l'entremise de leurs liens avec ces champs.

La théorie des champs offre plusieurs avantages. En premier lieu, le concept de « capital » nous permet de rendre compte des effets de la distribution sociale du pouvoir et des ressources matérielles et symboliques tout en évitant les pires caricatures



marxisantes de l'organisation de la classe dirigeante. Dans cette perspective, les élites ne sont pas unifiées et cohérentes, mais elles se comprennent dans leurs concours pour définir les paramètres du pouvoir. De plus, ce n'est pas la volonté d'une classe qui détermine l'alignement des intellectuels, mais la dynamique des ressources matérielles et symboliques avec lesquelles ils construisent leur identité. Les rapports de domination et leurs effets sont pris au sérieux, mais ils sont considérés comme étant dynamiques et variables (selon la configuration des rapports de champ). La théorie des champs est ouverte à l'organisation pluraliste de la communauté politique, mais elle permet de rendre compte de sa structuration et sa hiérarchisation (encore selon la configuration des rapports de champ). Ainsi, les outils conceptuels développés par Bourdieu offrent un langage à partir duquel l'organisation et la distribution du pouvoir peuvent être soumises à une appréhension empirique au lieu d'être pris comme point de départ.

Fort de la formulation qu'en fait Thomas Medvetz, l'application de la théorie des champs à l'étude des *think tanks* nous permet de concevoir ces organisations en cumulant les avantages des autres approches contemporaines. En premier lieu, elle nous permet de comprendre la diversité organisationnelle des laboratoires d'idées et l'alignement de leurs stratégies avec leur environnement, mais elle offre une appréhension plus flexible et explicative de ces éléments en remplaçant les typologies par une conceptualisation de leur structuration en fonction de leur proximité relative aux champs académique, politique, économique et médiatique. Les types de *think tanks* demeurent des étiquettes utiles dans certains cas, mais leur structuration nous permet d'envisager les rapports liant les laboratoires d'idées à d'autres agents sociaux et d'expliquer leurs pratiques en fonction des ressources matérielles et symboliques relevant de ces champs environnants. On arrive donc à conceptualiser, dans un même langage théorique, deux niveaux d'analyse différents, soit l'insertion des *think tanks* dans des réseaux et leur stratégie individuelle pour se forger une niche dans le marché des idées. Pour Medvetz, les stratégies des *think tanks* par lesquelles ils actualisent ces

capitaux tissent des rapports de dépendance qui signent l'hétéronomie de ces organisations. Cependant, il devient évident lors du déroulement de ma thèse que ces rapports de dépendance sont aussi des rapports d'intégration qui passent par la construction de frontières programmatiques et identitaires. Ces observations redonnent une pertinence centrale à la conceptualisation des *think tanks* comme insérés dans des communautés. En intégrant ces communautés, les laboratoires d'idées participent à la constitution d'espaces d'expression, de réceptivité et de contrôle dotés de frontières discursives distinctes. Cependant, à la différence des théories institutionnalistes, ces communautés sont conçues en fonction de la théorie des champs et des rapports par lesquelles les laboratoires d'idées acquièrent et mobilisent leur crédibilité savante, leurs accès politiques, leur visibilité médiatique et leurs ressources financières.

### 0.5. Plan de la thèse

Les chapitres 1 et 2 de cette thèse reprennent la démonstration de Medvetz, James Allen Smith et d'autres relative à l'émergence des laboratoires d'idées américains. Cependant, dans l'optique de rendre ces développements comparables à ceux qui se dessinent au Canada, je les réintègre dans le processus historique plus large décrit plus haut. La constitution des proto-*think tanks* technocratiques est donc associée, comme le fait Medvetz, à l'édification de l'appareillage technoscientifique du système de consultation de l'État : c'est-à-dire à l'ascension puis la consolidation du discours expert dans l'administration et l'élaboration des politiques publiques. En retour, la formulation du champ des *think tanks* est assimilée au processus plus large de la généralisation de l'expertise, soit à l'établissement du discours expert comme ressource politique et à la massification de son usage par une grande diversité d'acteurs sociaux dans leurs rapports avec l'État et dans les débats publics.

Pour les États-Unis, cette formulation nous permet de lier l'émergence des *think tanks* activistes à l'inscription plus profonde du discours expert dans la logique du champ politique ; un terrain qui se prépare déjà depuis la Grande Dépression. Le récit de ces

chapitres sert ensuite de repère et de point de comparaison pour les arguments des chapitres suivants portant sur le Canada. En insistant sur l'entrelacement de l'histoire des *think tanks* et celle des rapports entre l'expertise en sciences sociales et le politique, je veux établir un référentiel pour jalonner mon exposé des développements parallèles au Canada et fournir les bases historiques qui serviront à démontrer les développements convergents que connaissent les paysages des laboratoires d'idées canadiens et américains à partir des années 1970.

Le langage de la théorie des champs est particulièrement utile pour établir la signification théorique de l'ascension et de la consolidation du discours expert au cours des deux premiers tiers du XXe siècle alors que les sciences sociales acquièrent une crédibilité croissante relative à divers domaines d'action publique. Aux États-Unis, ce développement coïncide avec la formation d'organes de recherche extragouvernementaux consacrés à l'analyse des politiques publiques. Selon Medvetz, l'émergence de ces « proto-*think tanks* » est le résultat d'alliances entre élites intellectuelles, économiques et politiques formant une coalition technocratique libérale au sein du « champ du pouvoir américain » (Medvetz 2012, 78, 80-81). Compris « comme l'espace des positions à partir desquelles s'exerce un pouvoir sur le capital sous ses différentes espèces », le « champ du pouvoir » est un système de relation dans lequel « les différentes espèces de capital sont elles-mêmes des enjeux de lutte » (Bourdieu 2011, 127-128). Par la concurrence dans cet espace, l'élite reconduit les principes de hiérarchisation qui structurent les relations entre les formes de capitaux produits par d'autres champs. C'est dans ce champ des élites que les spécialistes en sciences sociales comparent l'autorité de leur capital culturel technicoscientifique à celle du pouvoir politique ou économique. C'est aussi dans ce champ des élites que ce capital culturel est mobilisé pour construire et légitimer la nouvelle définition du statu quo libéral qu'incarne l'État-providence keynésien.

Établi par des élites de différents champs, le système de consultation de l'État américain personnifie la rencontre d'une posture politique pragmatique et d'un style d'intervention intellectuelle technocratique. Comme nous le verrons dans le chapitre 1, ces développements coïncident avec l'ascension des spécialistes en sciences sociales dans le champ intellectuel (champ de production d'énoncées symboliques) et le champ bureaucratique (champ de gestion des biens publics). Le discours expert en sciences sociales vient aussi appuyer les agents du champ politique qui se positionnent pour formuler le nouveau centre libéral pragmatique dominant. L'épuisement de ce centre de concert avec la généralisation de l'expertise et la multiplication des *think tanks* forment ensuite l'objet du chapitre 2.

Une structuration des rapports entre les forces politiques et intellectuelles dominantes, similaire à celle observée dans le cas des États-Unis au chapitre 1, se consolide également au Canada dans la période de l'après-guerre. Cependant, l'imposition de l'autorité culturelle des sciences sociales est encore embryonnaire au Canada au début du XXe siècle (et elle est certainement encore en formation aux États-Unis à l'époque). Ces débuts se manifestent par l'entremise d'une différenciation croissante des spécialistes en sciences sociales par rapport aux mouvements de réforme amateurs et religieux. Cette différenciation, qui constitue l'objet du chapitre 3, passe par la réorganisation des relations qui structurent les espaces discursifs relatifs aux affaires publiques. Elle peut être conceptualisée comme un processus double incorporant d'une part l'autonomisation croissante du champ intellectuel vis-à-vis de l'emprise des clergés et d'autre part la hiérarchisation progressive des interventions intellectuelles sur les bases d'une plus grande technicisation/spécialisation et d'une plus grande valorisation du capital culturel des spécialistes (diplômes et qualifications professionnelles) marginalisant les réformistes amateurs.

Le poids des chiffres et des méthodes d'investigation de plus en plus techniques dans la modulation du discours intellectuel qui est observable aujourd'hui trahit en effet le

résultat de la concurrence entre différents modes d'intervention intellectuelle au cours du XIXe et du XXe siècle alors que cette concurrence débouche sur une dépréciation relative des formes discursives plus générales. Ce développement structure toute une gamme d'interventions différenciées légitimées à un extrême « au nom de la science » et de l'autorité d'un « corps professionnel » et justifiées à l'autre extrême à partir de « valeurs intellectuelles générales » (Sapiro 2009, 9, 11, 14). Ceux qui reprennent le chef de l'expert-spécialiste mobilisent avec leurs connaissances le langage et les signes extérieurs d'un « discours expert » que ce soit des données chiffrées, des concepts formels, des titres disciplinaires ou des affiliations institutionnelles. Ces systèmes de signes et ces ressources cognitives et symboliques sont plus larges que l'expert singulier et ses connaissances ponctuelles. En fait, la prérogative octroyée aux experts ne hiérarchise pas uniquement des types d'individus (les « profanes » et les « experts »), mais aussi des registres de sens et des formes de connaissance conçues comme étant plus légitimes que d'autres.

Sur le plan des mécanismes concrets de cette hiérarchisation, il faut comprendre que ce développement s'est constitué par l'entremise de la négociation des registres de sens retenus pour définir les problèmes sociaux et leurs solutions. Le sentiment de crise qui étend son emprise sur les sociétés industrialisées à la fin du XIXe et au début du XXe siècle repose sur des enjeux socioéconomiques objectifs, mais la crise devient un enjeu politique et intellectuel, précisément, car elle incarne des luttes pour la nommer, l'interpréter et la définir. Sur le terrain des initiatives de réforme, l'interprétation de la crise est particulièrement performative, car elle motive des efforts pour définir les problèmes sociaux, mais aussi leurs solutions ainsi que le mode légitime d'élaboration de ces solutions. À la fin du XIXe et au début du XXe siècle, les acteurs engagés dans ces efforts se font concurrence sur ces points. Ce moment est crucial, car c'est l'ascension du discours expert des sciences sociales à la sortie de ces luttes qui va préparer sa consolidation et sa généralisation.

Aux États-Unis, la consolidation du recours au discours expert passe par les réseaux qui lient les champs politiques et bureaucratiques à diverses instances d'analyse des politiques publiques, dont des universités et des organes technocratiques comme les *proto-think tanks*. Au Canada, cette institutionnalisation initiale, qui fait l'objet du chapitre 4, est plus faible. Dans ce pays, l'expertise en sciences sociales investit les champs politiques et bureaucratiques par l'entremise des membres d'une élite intellectuelle qui ont capté les causes des mouvements réformistes et progressistes. Ceux-ci fondent des clubs, des groupes de discussion et des associations de plus en plus dominés par des individus formés en sciences sociales qui accèdent progressivement à la fonction publique et aux cercles privilégiés des partis politiques.

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le Canada dispose d'une élite technocratique pour entretenir un consensus libéral et pragmatique similaire à celui qui se dessine aux États-Unis, mais ses bases institutionnelles sont différentes. Le chapitre 5 illustre comment la capacité d'analyse de l'État canadien dans la période de l'après-guerre passe largement par des institutions gouvernementales en contraste avec les organismes de recherche contractuelle américains. L'institutionnalisation d'une expertise anonyme et spécialisée au sein de l'État passe par divers développements organisationnels, dont la création de conseils de recherche gouvernementaux, l'arrivée d'une nouvelle génération de bureaucrates mobilisant les nouvelles sciences de la décision, l'expérimentation avec des systèmes de planification horizontale et la multiplication des bureaux d'analyse de politiques publiques dans les ministères et organismes fédéraux et provinciaux. Elle prépare aussi la généralisation de l'expertise en politiques publiques de concert avec l'expansion du système universitaire, la marginalisation continue des traditions intellectuelles humanistes et le déclassement d'interventions moins spécialisées au profit des professions, de l'ingénierie, des sciences et des sciences sociales. Pendant les premières décennies de l'après-guerre la capacité d'analyse à l'extérieur du gouvernement et des universités s'organise encore timidement, mais quelques instituts de politiques publiques externes vont émerger.

Les années 1970 marquent l'ascension des *think tanks* canadiens dans les espaces politiques et médiatiques du pays en partie par la réorientation d'organisations existantes, mais aussi par l'émergence de nouveaux *think tanks* activistes et spécialisés. Dans le chapitre 6, ces développements sont décrits en rapport à la fragilisation du consensus de l'après-guerre et l'épuisement du système de planification du gouvernement fédéral. À l'époque, le gouvernement décide d'adopter une approche plus consultative aux politiques industrielles en même temps que la capacité d'intervention de la communauté entrepreneuriale et du mouvement ouvrier s'organise sur des bases nouvelles. Entre temps, l'enjeu de l'organisation des rapports entre Ottawa et l'économie canadienne et continentale structure les positions des laboratoires d'idées existants et émergents. Au début des années 1980, une classe de *think tanks* généraliste est clairement visible au Canada. Ceux-ci dominent le paysage des laboratoires d'idées canadiens, mais ils sont aussi rejoints par des organisations plus spécialisées qui occupent des niches thématiques plus restreintes. La dernière section de ce chapitre, qui porte sur la participation des *think tanks* généralistes dans les débats nationaux, montre comment ces laboratoires d'idées s'inscrivent eux aussi dans des communautés comportant des frontières symboliques et sociales.

Enfin, le chapitre 7 suit l'évolution des paramètres discursifs du champ politique canadien dans les années 1980 et 1990 pour montrer comment les rapports entre les laboratoires d'idées et ces transformations plus générales sont modulés par leurs communautés. Il relate aussi le processus de multiplication des laboratoires d'idées canadiens et d'autres organisations similaires en fonction des niches qu'ils occupent en jalonnant les universités, la fonction publique, les partis politiques ou les principaux belligérants dans la guerre des idées.

Si l'appréhension des *think tanks* américains repose sur l'étude d'organismes exceptionnels qui dominent sur le plan des ressources et de l'accès aux positions de

pouvoir, l'étude des *think tanks* canadiens nous permet d'appréhender les fondements plus généraux de l'organisation sociale des laboratoires d'idées en fonction de leur inscription dans des espaces d'expression, de réception et de contrôle où circulent des gens, des idées et des identités. En conclusion, ces observations me poussent à considérer une nouvelle approche pour penser le rôle et l'influence des laboratoires d'idées ainsi que leur contribution potentielle à la vie démocratique dans le XXI<sup>e</sup> siècle.





## CHAPITRE I

### L'ORGANISATION DES SCIENCES SOCIALES ET DES INSTITUTS DE POLITIQUES PUBLIQUES

L'objectif de ce chapitre est de situer l'émergence des premiers instituts de politiques publiques américains par rapport au développement plus général de l'ascension et la consolidation du rôle de l'expertise en sciences sociales dans les débats sociaux et dans l'élaboration des politiques publiques.

Le développement du paysage des *think tanks* américain est généralement décrit en quelques vagues subséquentes. Parmi les politologues, l'accent est souvent mis sur trois développements centraux qui reproduisent la tripartition typologique de R. Kent Weaver (1989). En premier lieu, on souligne l'émergence d'instituts de recherche indépendants voués à l'étude des politiques publiques pendant la première moitié du XXe siècle. Ces prétendues « universités sans étudiants » sont des organisations financées par des groupes privés, mais principalement concernés par la recherche, la publication de livres et l'influence sur le long terme. L'exemple préféré est la *Brookings Institution*. Ensuite, les « organismes de recherches contractuelles » qui se multiplient au cours des décennies suivant la Deuxième Guerre mondiale sont conçus comme mobilisant des programmes de recherche hautement sophistiqués, alors que leurs tactiques marchandes pour obtenir des contrats sont décrites comme le début d'une certaine transformation du fonctionnement des laboratoires d'idées. Souvent modélisées d'après la prototypique *RAND Corporation*, ces organisations se consacrent surtout à la préparation de rapports pour des agences gouvernementales spécifiques et focalisent leurs recherches sur les thèmes délimités par leurs contrats. Enfin, on décrit une période de transition pendant les années 1960-1970 qui culminent

dans les années 1980 avec la prolifération d'instituts plus partisans et agressifs dans leurs tactiques de diffusion. À la manière de la *Heritage Foundation* ou du *Cato Institute*, ces « *think tanks* activistes » ou « *advocacy tanks* », sont caractérisés par un penchant idéologique évident, une attitude partisane explicite et une stratégie de diffusion axée sur l'accessibilité et le marketing des idées. Cette vague coïncide avec une véritable explosion du nombre de *think tanks* pendant les années 1970 et 1980.

Cette tripartition de l'histoire des *think tanks* témoigne d'une volonté de mettre en évidence les tensions qui traversent l'organisation et l'évolution historique de ces institutions. À ce titre, Diane Stone (1996) avance une distinction entre les *think tanks* de la « vieille garde » (établis avant 1970, plutôt académiques et apolitiques) et les « nouveaux *think tanks* partisans » (apparus surtout depuis 1970, plus entrepreneuriaux, plus spécialisés et souvent plus idéologiques). Le fil narratif qui relate le développement des premiers instituts de politiques publiques au début du XXe siècle et la transformation du paysage de l'expertise à partir de la fin des années 1960 et du début des années 1970 est relativement bien établi. Or, l'œuvre plus récente de Thomas Medvetz montre comment cette thèse de la « transformation » comporte des anachronismes qui accordent une nature singulière à des institutions qui au début du siècle dernier n'avaient rien d'une espèce commune. En fait, le terme *think tank* n'est utilisé pour décrire ces organisations que progressivement au cours de la deuxième moitié du XXe siècle (Medvetz 2012 : 28 ; 48-49).

Dans l'analyse de Medvetz, plusieurs facteurs convergent pour expliquer l'émergence des premiers instituts de politiques publiques aux États-Unis. Premièrement, la croissance et la concentration de la richesse pendant l'ère industrielle permettent aux capitalistes de mobiliser des fondations pour établir des organes de production intellectuelle et de recommandation politique. Deuxièmement, l'expansion du système universitaire américain pendant la première moitié du XXe siècle permet la formation

d'une main-d'œuvre qualifiée pour peupler ces institutions. Troisièmement, les particularités de la culture intellectuelle des États-Unis, qui prend forme à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, confèrent aux experts en sciences sociales un penchant technocratique, pragmatique et libéral qui s'arrime avec les objectifs des mouvements de réforme progressistes. Cette convergence facilite les alliances parfois délicates entre capitalistes progressistes et spécialistes en sciences sociales par lesquelles se forment les premiers organes de recherche en politiques publiques. Or, en absence d'un bras technocratique permanent au sein des agences fédérales, ces initiatives captent aussi l'attention de décideurs politiques qui anticipent la possibilité d'appuyer leurs projets sur un discours savant.

Ainsi, selon Medvetz, les organisations de recherche disparates qui émergent aux États-Unis au cours des deux premiers tiers du XX<sup>e</sup> siècle tirent leurs origines d'alliances entre détenteurs de capitaux économiques et possesseurs de capitaux culturels ou politiques. Pendant les trois décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, elles forment un appareillage technocratique extragouvernemental, segmenté et informel, qui comble l'absence relative d'une telle capacité d'analyse au sein du gouvernement fédéral. Or, au summum des crises politiques et civiles des années 1960, des acteurs de la gauche et de la droite vont renouveler leurs efforts pour rompre avec le consensus centriste et libéral autour duquel œuvrent les technocrates. Le langage de l'expertise étant bien établi dans l'arène politique, les membres d'une nouvelle vague d'activistes sont contraints de fonder leurs propres organismes de recherche pour asseoir leur crédibilité et affronter les technocrates dans l'arène de l'expertise en matière de politiques publiques. C'est le développement d'organes de recherche néolibéraux et conservateurs qui explique la création de la plus grande part des nouveaux *think tanks* activistes, mais des laboratoires d'idées de gauche vont aussi se joindre à l'échiquier. Suivant Medvetz, les changements qui s'opèrent pendant les années 1960, 1970 et 1980 résultent d'une convergence structurelle entre les institutions technocratiques plus anciennes et les nouveaux *think tanks* activistes, chacun se rapprochant du mode

d'intervention de l'autre. Pour lui, cette « transformation » relève en fait des processus qui ont mené à la constitution même du champ « interstitiel » des *think tanks* ; soit l'espace d'interaction permettant à ce « réseau nébuleux d'organisations » de se définir les uns par rapport aux autres en fonction des rapports qu'ils tissent avec leur environnement (Medvetz 2012 : 16 ; 53 ; 76-78 ; 84 ; 112).

La critique avancée par Medvetz infirme l'idée que l'émergence des *think tanks* activistes puisse être décrite sans difficulté comme le résultat d'une « politisation » de l'expertise en politiques publiques. Les premiers instituts de politiques publiques, n'ont certainement rien d'apolitique. En mobilisant des enquêtes pour rationaliser les décisions gouvernementales et l'administration publique, pour résorber le crime, la pauvreté et les conflits industriels ou pour gérer les aléas des cycles économiques, les premiers instituts et cercles de réflexions s'inscrivent clairement dans la mouvance politique dominante depuis l'ère progressiste qui fait la promotion de réformes sociales pragmatiques et éclairées par une expertise technique. De la même manière, l'appareillage technoscientifique extragouvernemental de l'après-guerre, avec ses systèmes de prise de décisions stratégiques et ses programmes d'évaluations techniques des politiques publiques, couronne les espoirs technocratiques de la période de la guerre froide et, particulièrement dans le domaine de la planification militaire, personnifie la lutte du capitalisme démocratique contre les systèmes politiques et économiques rivaux (Medvetz 2012 : 113).

En fait, la littérature sur les *think tanks* montre bien comment les instituts de recherche en politiques publiques ont depuis longtemps entretenu des tensions entre la reproduction des objectifs des sciences sociales, d'un bord, et la promotion d'un point de vue ou la satisfaction des besoins immédiats de clients ou de décideurs politiques de l'autre. Selon Andrew Rich (2004 : 29-30), par exemple, ces pôles représentent une concurrence intrinsèque aux activités de ces organisations entre le maintien de leur

crédibilité et l'acquisition d'une pertinence, d'une visibilité et d'une influence. Pour Rich, la nouvelle configuration du monde des *think tanks* depuis les années 1970 et 1980 relève moins d'une politisation de l'expertise que de l'émergence de *think tanks* affichant des étiquettes idéologiques claires et des efforts de persuasions plus actives. La continuité et la transformation des rôles politiques des organismes de recherche en politiques publiques sont aussi particulièrement bien exposées dans le canonique *The Idea Brokers* (1991) de James Allen Smith qui relate l'histoire de ces organisations aux États-Unis à partir de l'ère progressiste. À ce titre, certains des arguments de Medvetz peuvent être lus comme une relecture bourdieusienne de cette démonstration plus générale de l'ubiquité du politique et de l'idéologique dans l'histoire des *think tanks*. Pour Medvetz, il importe peu de savoir si ces organisations sont plus ou moins idéologiques. Il faut plutôt voir ces transformations comme une « superposition sédimentaire » de différentes définitions de l'idéologique, voire de différentes visions du rapport entre l'expertise et le politique et de différentes conceptions d'une intervention légitime (Medvetz 2012 : 113). Selon Medvetz, l'histoire récente des *think tanks* relève du dénouement de la concurrence entre ces formes d'interventions. Leur constitution et leur rencontre se dessinent sur l'arrière-plan des alliances et des rivalités qui leur confèrent leur signification et leur fournissent les ressources qui les rendent possibles. À titre de compromis, on peut dire que la soi-disant « politisation » des *think tanks* relève en fait de leur inscription de plus en plus prononcée dans la logique du champ politique où se joue la lutte entre groupes et entre idées pour la prise du pouvoir.

L'historique dépeint ci-dessous reste fidèle à cette démonstration de l'émergence des *think tanks* américains, mais il tient à l'inscrire dans l'histoire plus générale de l'évolution des rapports entre l'expertise et le pouvoir politique au cours du XXe siècle. Il cherche aussi à rendre compte des tensions constitutives qui forment la spécificité de ces rapports. En fait, si les sciences sociales conservent le legs de leur impulsion comme « philosophie politique empirique » (voir Wagner 1998) et que leur histoire s'inscrit largement dans des efforts pour résoudre les problématiques récurrentes de la

vie politique moderne (voir Wagner 2001), elles ne peuvent pas pour autant être réduites à une simple extension du pouvoir ou de la concurrence politique. Au contraire, les sciences sociales participent à la pragmatique du pouvoir et du politique, c'est-à-dire à la définition et à la résolution des problèmes concrets de la *polis*, à la prise de décision et à l'élaboration des dispositifs politiques, mais aussi à la négociation ou à l'imposition des possibles. L'histoire des sciences sociales relève en partie de la construction de l'offre et la demande pour ce genre d'explorations et l'histoire des *think tanks* partage un destin parallèle, si parfois plus immédiatement politique.

L'émergence des sciences sociales comme discours sur la société moderne à la fin du XVIIIe siècle marque un tournant majeur pour la pensée sociale. Le legs de leurs origines dans les crises de la philosophie politique et dans la quête de la certitude à l'épreuve des transformations sociales est reconduit dans les anxiétés du XIXe siècle pour aboutir au nœud des enjeux politiques du début du XXe siècle. Au cours de la fin du XIXe siècle et des premières décennies du XXe siècle, et surtout après la Première Guerre mondiale, l'infusion des connaissances scientifiques dans l'action politique va s'intensifier et prendre de nouvelles formes (Wagner 2001 : 41–44). Les crises politiques, économiques et sociales des sociétés modernes et leurs problématiques sous-jacentes sont à ce titre des repères commodes pour notre récit. Les enjeux qui traversent les sociétés modernes et les luttes relatives à l'interprétation même de ces enjeux donnent sens à l'expertise et aux interventions des intellectuels qui se réclament des sciences sociales. Ces problématiques leur fournissent des terrains, mais plus spécifiquement ils produisent les motivations de différents groupes pour mobiliser les ressources nécessaires à la plaidoirie intellectuelle et à la recherche en politiques publiques. Les organismes de recherche en politiques publiques recèlent en eux-mêmes l'institutionnalisation de ces initiatives et la reconduction des efforts pour aborder les enjeux et les luttes qui donnent sens à leurs interventions.

Ce chapitre trace d'abord l'émergence des sciences sociales dans les bouleversements socioéconomiques et politiques de la fin du XVIIIe et du début du XIXe siècle jusqu'à l'organisation de ces sciences durant les crises du libéralisme classique à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. Il reprend ensuite ce dénouement à partir de la conjoncture de l'ère progressiste aux États-Unis jusqu'à l'édification des instances de planification économique dans les années 1930 et 1940. En recentrant son exposé sur l'objet des instituts de politiques publiques américains, le reste du chapitre porte sur l'émergence de ces organisations en soulignant l'évolution de l'autorité des sciences sociales relative aux affaires publiques. Il relate enfin l'implication croissante du gouvernement américain dans le financement et la consommation de la recherche et rattache la consolidation de l'appareil de recherche en politiques publiques des États-Unis à l'entente centriste, libérale et technocratique de l'après-guerre.

### **1.1. Les sciences sociales à l'épreuve des sociétés modernes**

L'analyse historique des sciences sociales situe leurs souches intellectuelles dans les transformations qui accompagnent les revirements politiques et institutionnels de la deuxième moitié du XVIIIe siècle et de la première moitié du XIXe siècle (Heilbron, Magnusson, et Wittrock 1998). Elles naissent comme forme discursive pendant les Lumières alors que la pensée sociale s'efforce de décrire le rôle de l'action humaine comme le moteur de l'histoire, déplaçant d'anciennes conceptions cycliques, coutumières et providentielles du temps (Ross 1992 : 4). Cette découverte est reconduite dans les revirements politiques et les bouleversements socioéconomiques de la fin du XVIIIe et du début du XIXe siècle. Dans la foulée des révolutions économiques et politiques, les collectivités humaines apparaissent d'autant plus historiques, contingentes, ouvertes à la transformation et susceptibles d'être abordées de manière réflexive (Wittrock 2003 : 84). Progressivement, les sciences sociales se distinguent de la philosophie morale et politique en s'attaquant à l'étude des sociétés modernes émergentes. Elles acquièrent aussi des bases organisationnelles distinctes qui



s'institutionnalisent de manières plus ou moins permanentes (Heilbron, Magnusson, et Wittrock 1998; Wittrock 2003 : 84–88).

Selon Peter Wagner (2001 : 2), l'histoire des sciences sociales correspond à la formulation et la reformulation de tentatives pour aborder un certain nombre d'enjeux fondamentaux qui surviennent avec l'avènement des institutions politiques modernes. Les premiers penseurs à s'exprimer dans le langage des sciences sociales vont situer les conditions du progrès dans les fondements économiques, politiques et scientifiques qu'ils associent à la modernité (Ross 1992 : 7). Or, par ces initiatives, les pionniers de ces sciences s'emploient aussi à chercher un semblant d'ordre dans un monde social en rupture et en transformation. À ce titre, les sciences sociales sont marquées par une dualité profonde. D'une part, leurs auteurs investissent leur savoir dans la constitution de nouveaux espoirs institutionnels (l'économie de marché, l'État-nation libéral, la sphère privée, le discours public, etc.). D'autre part, ils œuvrent à réduire l'imprévisibilité de la vie moderne et à offrir de nouvelles assurances quant à la stabilité de ces institutions, notamment en fondant leur compréhension de l'action humaine sur des prémisses se voulant universelles (Wittrock 2003 : 85 ; Wittrock 2000 : 47). En effet, l'idée selon laquelle les êtres humains seraient mus par des dispositions intelligibles et donc capables d'ordonner leur vie en liberté reformule les justifications de la philosophie politique libérale et répond aux anxiétés de l'époque dans un langage théorique nouveau (Wagner 1998 : 243). Une conception évolutive de l'histoire humaine assurant le progrès de la société en absence d'ingérences indues offre un raisonnement analogue (Wagner 2001 : 41). Or, plus généralement, c'est en grande partie en fonction de cette dualité que les sciences sociales s'élancent dans la problématisation de l'histoire, des différences linguistiques, de la cohésion sociale, de la composition du corps politique ou encore de la nature de l'action humaine (Wittrock 2003 : 86–87; Wittrock, Heilbron, et Magnusson 1998 : 24–25).

Par leurs diverses manifestations, les formes discursives que sont les premières sciences sociales peuvent être interprétées comme des réactions aux apories de la pensée politique suites aux révolutions du XVIII<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire comme des tentatives de rendre la vie moderne intelligible et de réduire la contingence et les incertitudes dans un monde social en transformation (Wagner 1998 : 244 ; Wagner 2001 : 2). Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, ces impulsions sont réacheminées vers des efforts pour répondre à la multiplication des crises sociales, économiques et politiques liées à l'industrialisation, l'urbanisation et la mobilisation politique des classes ouvrières. Sur une toile de fond où s'entassent crises économiques, paupérisation et transformation rapide des conditions de vie et de travail, les conflits sociaux et les luttes politiques liés aux relations industrielles s'intensifient. En Europe, où cette « question sociale » devient difficile à ignorer, le libéralisme économique et le nouvel ordre politique généré par les forces sociales qui le promeuvent sont pris d'assaut autant par des conservateurs qui regrettent l'effritement des anciens systèmes d'obligations que par des militants de gauche devenus champions de diverses formes de socialisme (Ross 1992 : 12). La pensée sociale de l'époque s'engage sur le terrain intellectuel de ces luttes. Par des postures souvent libérales et médiatrices, mais aussi parfois radicales et critiques, les chercheurs en sciences sociales cherchent à assurer l'intégrité du tissu social soit sous sa forme actuelle soit sous une forme utopique à venir.

Deux préoccupations dominent les politiques publiques du XIX<sup>e</sup> siècle, soit la quête d'une solution à la « question sociale » qui puisse préserver l'ordre politique dominante et la consolidation des identités nationales dans les États-nations émergents (Wittrock 2003 : 88). Progressivement, des corps parlementaires, des commissions gouvernementales et diverses sociétés savantes se tournent vers l'investigation des enjeux relatifs à l'industrialisation, à l'urbanisation et à la désaffection ouvrière. À ce titre, la recherche en science sociale vient à être reconnue comme un moyen pour identifier les problèmes sociaux sous-jacents et en découvrir des solutions tout en préservant l'expansion de l'industrie (Wittrock 2003 : 88 ; Wagner 2007 : 31). Surtout

au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle une nouvelle vague de sciences sociales, souvent explicitement tournées vers les politiques sociales, se constitue de concert avec l'édification des États modernes et la formation de réseaux d'intellectuels et d'associations de sciences sociales (Wagner 2001 : 41).

Les structures administratives et bureaucratiques qui émergent avec la formation des États absolutistes coïncident en France et en Allemagne avec la formation et la formalisation d'une classe de bureaucrates et d'administrateurs des affaires publiques, qui, en Allemagne, se distinguent en fondant les sciences camérales (Lynn 2005 : 31–32). Lors de la constitution de l'État moderne dans ces pays, ces structures bureaucratiques sont largement conservées, quoique sous des formes nouvelles, et elles modulent leur usage des sciences sociales pour réagir aux enjeux du XIXe siècle (Wagner 2007 : 31–33). Déjà au début du XIXe siècle, la recherche en sciences sociales est encouragée et pratiquée en France par une élite d'administrateurs modernistes ayant grandi avec les traditions intellectuelles de la Révolution et les réformes institutionnelles de la période napoléonienne. Des stratégies de réformes plus conservatrices, mais tout aussi fondées sur des études empiriques sont aussi avancées par les leplaysiens au milieu du siècle (Wagner 2007 : 31 ; Wittrock 2003 : 90).

La demande pour les sciences sociales que générèrent les problèmes de l'époque prend d'autant plus d'envergure vers la fin du XIXe siècle alors que les États-nations européens se consolident et acquièrent une certaine stabilité (Wagner 2001 : 10–11). En Europe continentale, les enquêtes empiriques génèrent des argumentaires pour l'instauration de politiques sociales qui, en retour, accroissent le rôle et les responsabilités de l'État et alimentent le sentiment collectiviste présent dans plusieurs théories sociales de l'époque (Wagner 2007 : 32). Le *Verain für socialpolitik*, formé en 1873 quelque temps après l'unification nationale de l'Allemagne, se donne expressément comme fonction de fournir des connaissances en sciences sociales pour

aider l'État à s'attaquer aux troubles socioéconomiques. Étant surtout des économistes de l'École historique allemande, les membres de cette société savante s'engagent dans l'étude des politiques de réformes (ex. logements urbains, réglementation des relations industrielles, etc.) tout en posant la « question sociale » comme un enjeu crucial pour la stabilité politique de la nation. Ces études servent par ailleurs à formuler des recommandations (Wagner 2001 : 31–32 ; Wagner 2007 : 31–32).

La construction de l'État moderne en Angleterre est orientée par des priorités différentes qu'en Europe continentale. À l'époque, l'idée d'un appareil étatique et d'un service public indépendants du gouvernement de l'heure est encore problématique pour la tradition politique anglo-saxonne. Le pouvoir en Angleterre relève surtout de la législation parlementaire et la gouvernance demeure l'affaire de gentlemen amateurs dotés d'une éducation classique plutôt que technique (Lynn 2005 : 35–36). Dans les pays anglo-saxons, le recours aux sciences sociales pour faire face aux problèmes sociaux va d'abord s'introduire dans les milieux amateurs et associatifs (c.-à-d. à l'extérieur de l'appareil de l'État). Devant les enjeux de l'ère industrielle, plusieurs membres de l'élite victorienne se joignent à des sociétés de réforme dont certaines sont liées aux sciences sociales (Wittrock 2003 : 90). Créé en 1857 et dissous en 1886, le *National Association for the Promotion of Social Science* forme un forum de discussion sur des questions de réformes et de politiques sociales (Goldman 1986 : 96). En 1884, certains membres du *Fellowship of The New Life* (un cercle composé d'intellectuels, d'activistes et d'écrivains voués à l'étude de questions morales) forment le *Fabian Society* dans l'optique d'étudier les problèmes économiques et la pauvreté. Ce cercle de penseurs adopte une forme de socialisme réformiste et gradualiste et se distingue par sa participation à la constitution du *London School of Economics and Political Science* et par son influence sur le parti travailliste britannique (Milburn 1958 ; Wagner 2007 : 31). Parfois considérée comme le premier *think tank* (Boucher et Royo 2012 : 67–68), sa doctrine est reprise par plusieurs mouvements réformistes et contestataires aux États-Unis, au Canada et ailleurs.

Aux États-Unis, comme en Angleterre, le ton politique et philosophique de l'époque est considérablement plus individualiste qu'il ne l'est en France et en Allemagne. À ce titre, les penseurs et les activistes qui font la promotion des réformes sociales sont généralement méfiants par rapport à l'extension du pouvoir de l'État (Wagner 2007 : 32–33). Dans ce pays, l'industrialisation, l'urbanisation et les conflits ouvriers sont surtout devenus des enjeux importants après la guerre civile. Avant la guerre de Sécession, la pensée sociale américaine est marquée par une ambivalence entre la peur de voir l'Amérique imiter les luttes de classes observées en Europe et un sentiment d'exceptionnalisme qui voit dans l'étendue du territoire américain et la singularité de ses institutions la promesse d'un développement harmonieux. Contre des discours critiques plus marginaux, les sciences sociales dominantes sont celles des élites culturelles, économiques et politiques du Nord qui avancent ouvertement la singularité du destin américain (Ross 1992 : 30–35).

Après la guerre, le paysage socioéconomique des États-Unis connaît des transformations importantes, soit une industrialisation accélérée, la consolidation d'une classe ouvrière permanente, une paupérisation croissante de sa population et des conflits industriels de plus en plus violents. Les ravages de la guerre, la précarité urbaine, la ségrégation immigrante et l'intégration d'esclaves nouvellement libérés forment un terrain d'intervention propice pour les mouvements de réforme qui s'inspirent des sciences sociales. Une nouvelle élite intellectuelle, surtout du Nord-Est, connaît alors une percée politique et culturelle. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ces intellectuels « *mugwump* » mènent des luttes contre l'orthodoxie religieuse, la corruption politique et la dégénérescence des conflits sociaux. Progressivement, ils établissent leur autorité dans les universités modernes naissantes et s'engagent à répondre aux problèmes de l'époque par la promotion d'une compétence professionnelle (notamment la leur) pour la conduite des affaires publiques (Ross 1992 : 53–97).

Déjà en 1865, la confiance dans les méthodes scientifiques pour résoudre les problèmes sociaux et le modèle que fournit la *National Association for the Promotion of Social Science* en Angleterre inspirent un rassemblement à Boston qui mène à la fondation de l'*American Association for the promotion of Social Science*, plus tard renommée l'*American Social Science Association (ASSA)*. Les membres initiaux de l'ASSA incluent non seulement des universitaires, mais aussi des réformistes, des journalistes, des écrivains, des éducateurs et des fonctionnaires. Par leur intérêt pour l'étude de l'aide aux pauvres, du chômage, de la santé publique et de la criminalité, ces amatrices et amateurs se réclament de la « Science sociale » ; entreprise qui pour plusieurs d'entre eux est quasi synonymique des obligations de la charité chrétienne (Ross 1992 : 63 ; Smith 1991 : 25–27). Par des initiatives comme l'ASSA, les réformistes de l'époque veulent réorienter l'aide sociale en s'attaquant aux causes profondes des problèmes sociaux. La nouvelle charité organisée qui prend forme à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, autant en Angleterre qu'aux États-Unis et au Canada, se constitue en opposition à la charité traditionnelle. Dans les cercles philanthropiques de l'époque, les dons directs aux pauvres sont largement conçus comme entretenant des populations dépendantes et paupérisées. Par conséquent, ce n'est plus l'aumône qui structure les priorités de la nouvelle philanthropie, mais plutôt la réforme morale des individus et la réforme sociale de leur environnement (Valverde 1991 : 19–20 ; Zunz 2012 : 17–18).

Les programmes réformistes de la fin du XIXe siècle (ex. réformes urbaines, social gospel, etc.) et le réseau d'organisations savantes et charitables qu'ils mobilisent contribuent certainement à la consolidation des sciences sociales américaines. En effet, l'héritage réformiste est un terreau favorable à la constitution des premiers groupes de recherche et cercles de réflexion sur les politiques publiques. À l'exemple du *National Association for the Promotion of Social Science*, du *Verain für socialpolitik* et de l'ASSA, les associations qui se forment aux États-Unis avec la différenciation des disciplines, soit l'*American Economics Association* (1885), l'*American Political Science Association* (1903) et l'*American Sociological Association* (1905), sont à leur

début non seulement des enceintes pour aborder des enjeux disciplinaires, mais aussi des forums de discussion sur des questions de politiques publiques et de réformes. Le développement des associations disciplinaires ainsi que la création de programmes de cycles supérieurs dans les universités et la croissance des services publics vont fournir les bases pour la professionnalisation de ces sciences. Cependant, ce n'est que progressivement, et surtout au XXe siècle, que les réformistes amateurs sont remplacés par des experts professionnels et des chercheurs universitaires (Smith 1991 : 27–30).

Les historiens expliquent généralement la constitution de l'État interventionniste aux États-Unis par une série de facteurs endogènes, soit les crises sociales provoquées par le rythme effréné de l'industrialisation, le caractère mince et distendu de l'État, les incertitudes d'une classe moyenne menacée, les ambitions technocratiques d'une nouvelle élite intellectuelle, les revendications des ouvriers et des fermiers et les projets d'industriels pour rationaliser le capitalisme et l'ordre social. Or, ces processus s'inscrivent également dans un contexte nord-atlantique plus large constitué par des échanges commerciaux et diplomatiques, des déplacements de capitaux, des flux migratoires, et des transferts, non seulement de biens culturels, mais aussi d'idées et de politiques publiques. Ce partage tire son sens de la convergence des paysages socioéconomiques des grandes puissances occidentales. L'Angleterre est certainement la première de ces puissances à exploiter la force productive du capitalisme industriel. Or, à partir de la fin du XIXe siècle, les nations de l'Atlantique Nord se reflètent réciproquement par leur industrialisation, leur urbanisation, leur cumul de capitaux, leur classe ouvrière massifiée et les nouvelles formes de misère qui donnent sens aux initiatives de réformes. Malgré de fortes tendances nationalistes, les problèmes sociaux de l'époque, des deux côtés de l'Atlantique, sont projetés sur une même toile de fond relevant de cette ère de transformation. Les contrastes entre l'image d'une Europe captive de ses anciennes hiérarchies et celle d'une Amérique réalisant une démocratie providentielle sont provisoirement aplanis pour faire place à une fresque commune aux

prises avec ces mêmes bouleversements historiques et cette même « abondance de solutions » qui circulent entre ces pays (Rodgers 1998 : 3 ; 7 ; 33-44).

À partir de la deuxième moitié du XIXe siècle, l'étude des problèmes sociaux devient un recours de prédilection pour des groupes aussi divers que les hygiénistes et les leplaysiens en France, les réformistes moraux en Angleterre, les intellectuels « mugwump » aux États-Unis et les inspecteurs d'usines en Allemagne. Ces groupes investissent leurs efforts dans des programmes en partie politique et en partie académique soutenus par des associations comme le *Verain für socialpolitik*, le *Fabian society*, la société d'action sociale et l'ASSA et ses émules disciplinaires. À la fin du XIXe siècle, cette conjoncture génère un moment charnière pour le développement des sciences sociales. Le déclin de la confiance dans le libéralisme économique et dans la providence évolutive des civilisations coïncide avec un regain de scepticisme à l'égard de l'intelligibilité de l'action humaine qui provoque des retournements et un foisonnement théorique et épistémologique crucial pour les sciences sociales, notamment pour la sociologie, la psychologie et la science économique (Wagner 2001 : 41-43). Aux États-Unis en particulier, les sciences sociales entrent dans une phase de consolidation institutionnelle de leur autonomie par rapport à la philosophie morale et politique. Avant la guerre de Sécession, le langage des sciences sociales américaines se trouve surtout dans les collèges classiques ou dans les écrits d'hommes d'affaires qui participent aux débats publics. Largement occupés par une élite traditionnelle, les collèges de l'Antebellum sont dominés par une éducation religieuse qui ne confère qu'une place accessoire aux sciences sociales reléguées au curriculum de la philosophie morale. L'émergence et l'expansion des universités modernes, de concert avec le retrait graduel du contrôle clérical, autorisent des assises académiques plus solides pour la science politique, l'économie politique et plus tard la sociologie (Ross 1992 : 53-97).



## **1.2. L'ère progressiste et les instituts de politiques publiques américains**

La concentration des richesses et du pouvoir, les conflits industriels et la peur du socialisme vont continuer à marquer l'imaginaire politique américain pendant plusieurs décennies. Cependant, avec l'avènement de l'ère progressiste à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, la quête de solutions trouve de nouvelles expressions. Un consensus sur l'émergence des premiers instituts de politiques publiques aux États-Unis attribue leur constitution aux particularités sociopolitiques et idéologiques de cette période. Enrôlant des réformistes de classes moyennes et certaines élites politiques et économiques, le mouvement progressiste cherche à lutter, entre autres, contre la corruption, l'inefficacité, la paupérisation, la dégénération morale, la détérioration des conditions urbaines et les conflits industriels. Sous diverses facettes, le progressisme se traduit en une confiance renouvelée dans les sciences sociales pour aborder ces enjeux et rationaliser la gouvernance. Soutenu par une alliance entre chercheurs, journalistes, intellectuels, entrepreneurs et politiciens, le progressisme teinte l'époque d'une volonté de résoudre les défis de l'ère industrielle par une maîtrise technique et scientifique des problèmes sociaux.

Alimentées par la longue dépression et les révoltes des années 1870, les crises sociales et industrielles atteignent de nouveaux sommets aux États-Unis lors des trois dernières décennies du XIXe siècle. Les grèves, les manifestations et les formations syndicales continuent à surgir au cours des années 1880 et 1890 et plusieurs militants de gauche se regroupent autour de diverses philosophies socialistes, coopératives ou communautaristes affichant des degrés de radicalité variables. Les classes capitalistes contre-attaquent violemment en mobilisant une gamme de ressources financières, politiques et médiatiques dans une véritable campagne au nom du libéralisme et de la peur du socialisme. Cependant, les conflits industriels continuent à surgir lors des creux économiques, notamment de 1885 à 1888 et de 1893 à 1897 (Ross 1992 : 98–101). En

fait, des deux bords de l'Atlantique, la célébration des triomphes techniques du capitalisme industriel ne peut dissiper les anxiétés de l'époque. Au-delà de la volatilité de l'économie, l'essor des mouvements ouvriers en France, en Angleterre et aux États-Unis au cours des années 1880 cristallise l'impression d'une convergence des grandes puissances de l'Atlantique Nord vers la même incertitude fondamentale quant à l'avenir de l'ordre social (Rodgers 1998 : 10). Ce contexte transforme les présupposés de l'élite et de la classe moyenne par rapport à la responsabilité individuelle. À ce titre, la social-démocratie en Europe et le progressisme aux États-Unis émergent des crises du libéralisme classique comme une série de conciliations précaires entre le socialisme et le libéralisme (Wagner 2007 : 43).

Faisant face à des conflits ouvriers de plus en plus violents, l'élite et la classe moyenne américaine se tournent vers les sciences sociales pour trouver des solutions. La croyance selon laquelle ces sciences peuvent servir d'outils pour l'avancement de la condition humaine est l'un des principaux ingrédients des mouvements de réforme de l'époque. Ces sciences apparaissent aux yeux de leurs défenseurs comme des instruments d'optimisation autant de la charité que de l'administration et la gouvernance, mais elles recèlent aussi des espoirs pour découvrir les clefs de l'harmonie sociale, notamment en soumettant les luttes idéologiques et les conflits d'intérêts économiques à l'épreuve des faits (Smith 1991 : 27).

Il est sans doute vrai que les auteurs en sciences sociales de la fin du XIXe siècle ont plutôt reproduit les conflits politiques de l'époque dans leurs propres débats. Par exemple, les sociologues et les économistes qui entretiennent des liens avec les mouvements ouvriers ou les groupes réformistes protestants (le *social gospel* par exemple) se heurtent aux sociologues et aux économistes plus conservateurs qui reconduisent la confiance dans les marchés et dans le capitalisme libéral. Néanmoins, le microcosme du débat plus large qu'ils forment est plutôt centriste. Graduellement, la consolidation des normes disciplinaires, la prise de distance par rapport aux

affrontements violents et parfois les représailles administratives contre l'activisme dans les universités vont niveler plusieurs de ces conflits et pousser les chercheurs plus radicaux à abandonner leurs penchants militants. Pour plusieurs, l'espoir réformiste sera reconduit dans le futur, c'est-à-dire dans la projection d'une éventuelle maîtrise technique des problèmes sociaux (Ross 1992 : 101–140). Pour l'économiste Arthur Twining Hadley, l'appel à l'implication politique des chercheurs se soldera par la promotion d'une expertise prudente, circonscrite et distante qui ne cherche pas l'écoute ou la mobilisation de la masse, mais plutôt l'attention des décideurs politiques et du gouvernement (Smith 1991 : 32–33).

Au début du XXe, les économistes qui investissent l'*American Economics Association* cherchent à ériger leur discipline en « science objective » et ils avancent une vision du politique qui opère grâce à une rationalité lucide et empirique aux dépens du désordre des passions (voir Bernstein 2014 cité dans ; Stahl 2016 : 9). Or, les fondements institutionnels pour l'infusion des idées dans les politiques publiques sont pour le moins chancelants à l'époque et les spécialistes en sciences sociales trouvent généralement des appuis plus solides au niveau des États fédérés et des municipalités. Des cercles de discussion sur les politiques publiques vont trouver des assises plus académiques dans des associations comme l'ASSA et ses multiples variantes disciplinaires, mais des forums d'échanges vont aussi se constituer dans des fédérations civiques à partir des années 1890. En continuité avec les mouvements de réformes urbaines, ces fédérations ont servi d'intermédiaires modérés dans les conflits ouvriers de l'époque, mais ils abordent aussi d'autres enjeux comme l'assimilation des immigrants, la pauvreté et les conditions de vie dans les villes.

Né en 1893 d'une collaboration entre des élites économiques et culturelles, le *Chicago Civic Federation* accueille à ses rassemblements des intellectuels, des philanthropes et des entrepreneurs de renom pour étudier des enjeux clefs de la cause progressiste : la

corruption, l'inefficacité administrative, le chômage et la pauvreté. Le journaliste Ralph Easley qui participe à la fondation de ce groupe quitte Chicago pour New York en 1900 et fonde la *National Civic Federation* (NCF). Les conflits industriels deviennent rapidement l'enjeu central du NCF qui s'engage à promouvoir des projets de loi pour réconcilier les parties en conflit et tracer un chemin politique mitoyen (Smith 1991 : 35–36 ; Medvetz 2012 : 56–57). D'autres organisations vont aussi surgir de ces partenariats entre intellectuels et entrepreneurs s'inspirant de la croyance progressiste dans le potentiel des sciences sociales pour résoudre les problèmes de société. Le *Bureau of Economic Research* (1889), l'*American Bureau of Industrial Research* (1904) et l'*American Association for Labor Legislation* (1906) sont des exemples d'organisations qui surviennent par l'initiative d'économistes comme John R. Commons et Richard T. Ely et opèrent grâce au soutien financier de divers entrepreneurs. Or, en absence d'une source de financement certaine, plusieurs de ces organisations ne vont pas durer. Le *Bureau of Economic Research*, par exemple, ne survit que deux ans, car il n'arrive pas à satisfaire les attentes politiques de son principal financier George H. Shibley qui veut y trouver des munitions pour soutenir la lutte des démocrates contre le président William McKinley. L'ancrage plus solide des institutions de recherche en politiques publiques aux États-Unis débute pendant les deux premières décennies du XXe siècle avec la constitution des grandes fondations philanthropiques telles que Russel Sage, Rockefeller et Carnegie (Smith 1991 : 35–37).

La croissance et la concentration accélérée de la richesse à la charnière du XIXe et du XXe siècle forment le premier préalable pour l'émergence des fondations philanthropiques américaines. Les développements industriels occasionnent l'émergence d'une importante élite économique aux États-Unis. Entre 1870 et 1916, le nombre de millionnaires au pays passe d'une centaine d'individus à quarante mille, dont quelques milliardaires comme John D. Rockefeller et Henry Ford. Ce n'est pas seulement la taille et le poids économique de la philanthropie américaine qui la distingue de la charité organisée des autres nations, mais aussi, l'éventail de ses

interventions. Des fortunes individuelles sont à l'origine d'un afflux de nouvelles institutions à l'époque, dont des bibliothèques, des musées, des hôpitaux, des universités et divers institutions et conseils voués à la recherche ou à l'élaboration des politiques publiques. La nouvelle philanthropie mène aussi à l'émergence de grandes fondations entretenant des programmes ouverts et des priorités changeantes. Cependant, ce n'est que progressivement que les fiducies de bienfaisance gérées par autrui au service d'objectifs redéfinissables obtiennent un statut légal solide. En cas de désaccords sur les choix dans l'allocation d'une fortune, les précédents juridiques permettaient aux héritiers de récupérer l'argent dédié à des causes trop vaguement définies. Or, entre la fin des années 1880 et le début des années 1910, les États américains abandonnent cette pratique l'une après l'autre. En 1915, vingt-sept fondations sont en fonction aux États-Unis et en 1930 on en compte deux cents. Plusieurs de ces organisations appuient des causes traditionnelles, mais les plus importantes consacrent des montants substantiels au développement de la connaissance. Le but de cette nouvelle philanthropie n'est plus seulement de soulager les pauvres, mais plus largement de s'attaquer aux causes premières des problèmes sociaux en développant des interventions sur le long terme. La découverte et la clarification de ces causes deviennent ainsi une priorité. Mais les mandats de ces fondations sont formulés dans un langage très général afin de répondre aux besoins présents et futurs de la société et, plus largement, de « l'humanité » (Zunz 2012 : 8–22). Si elles sont tributaires de l'atmosphère de réforme qui pénètre l'ère progressiste, les fondations philanthropiques sont aussi porteuses d'un legs symbolique qui relaye le nom et les exploits de leurs fondateurs. Elles sont donc dès leurs origines conçues pour être projetées au-delà d'une conjoncture particulière.

Manifestement, les entrepreneurs progressistes à la tête de cette nouvelle philanthropie cherchent à insuffler une certaine scientificité à leurs initiatives charitables. Les premiers instituts de politiques publiques qu'ils financent insistent sur la rationalité

technique et sur une prise de distance savante plutôt que sur un engagement politique. Après tout, la « charité scientifique » imagine la construction de dispositifs prudents et informés pouvant aborder les problèmes sociaux à leurs sources. Cette attitude et cette préoccupation générale pour la crédibilité scientifique s'harmonisent aussi avec les objectifs politiques des chefs d'entreprises qui cherchent à sauvegarder l'harmonie sociale et à développer des pratiques de gouvernance efficaces tout en maintenant l'image d'une philanthropie apolitique (Rich 2004 : 34–41). La fondation Rockefeller en particulier cherche à éviter les scandales en se servant d'instituts de politiques publiques comme intermédiaires dans la production de connaissances pour informer les décideurs politiques (Smith 1991 : 54). Sans aucun doute, ces initiatives philanthropiques émergent en réponse à un climat de crise particulier qui inspire des sentiments d'obligation morale, mais aussi des anxiétés aux caractères antisocialistes ou eugéniques. Peu importent les motivations de leur générosité, qu'elles relèvent d'altruisme, de sentiment de culpabilité ou d'instinct de préservation, leurs interventions sont partout politiques. L'apparence de neutralité est maintenue non seulement en entretenant des postures technoscientifiques, mais aussi en évitant la politique politicienne ou partisane et en œuvrant autour des consensus politiques émergents. De toute évidence, l'orientation de ces organisations est, pour la plupart, centriste, réformiste et technocratique en conformité avec l'idéologie progressiste.

L'avènement d'un secteur philanthropique permanent au début du XXe siècle permet aux alliances entre entrepreneurs progressistes, intellectuels et réformistes de s'établir sur des bases organisationnelles plus durables (Medvetz 2012 : 57). La réorientation vers la philanthropie aux dépens de la charité traditionnelle est elle-même tributaire de ces alliances. Ces dernières joignent la capacité financière et l'expertise organisationnelle des barons de l'industrie aux ressources culturelles, sociales et politiques des élites progressistes qui opèrent au sein des gouvernements locaux, des instances judiciaires, des universités et des associations professionnelles en devenir. Par ces rapprochements, l'élite culturelle, politique et économique de la nation mobilise

des fortunes nouvellement libérées pour concevoir et réaliser divers dispositifs au service de la science, de l'éducation et de la santé publique (Zunz 2012 : 10–11).

Sur le terrain des réformes urbaines et des mouvements de charité de la fin du XIXe et du début du XXe siècle, la philanthropie adopte souvent une métaphore explicitement médicale en voulant diagnostiquer, guérir et prévenir les troubles de la société industrielle. Au prisme de l'idéologie progressiste et des avancées en médecine et en santé publique, l'emploi de la recherche en sciences sociales pour aborder les problèmes sociaux « à leurs sources » est constitutif aux ambitions de cette nouvelle « philanthropie préventive » (Smith 1991 : 37–38). Créée en 1907 par Margaret Olivia Sage avec la fortune qui lui est revenue à la mort de son mari, la fondation Russel Sage est l'une des premières fondations américaines à adopter ce langage et à orienter ses activités vers la découverte des causes premières des problèmes sociaux plutôt que vers l'assistance charitable. Une part de ses activités initiales sont orientées vers la modernisation et la professionnalisation du travail social, notamment en offrant des formations et en faisant circuler des dépliants, des livres et des journaux à l'attention des multiples organisations charitables dispersées dans les villes du pays. La fondation Russel Sage entretient par ailleurs un important volet éducatif voué à informer le public en matière de prévention de la pauvreté et de la maladie. À cet égard, elle distribue des documents sur des sujets aussi divers que l'alimentation des nourrissons, la recherche d'emploi et l'aménagement domestique et urbain. Le financement d'enquêtes, la production de recommandations en matière de politiques publiques et la diffusion de conseils techniques pour la conduite de recherches sociales constituent également une part importante de son mandat à l'époque. Les programmes de recherche de la fondation Russel Sage sont alors préoccupés par les enjeux centraux des mouvements de réforme, tels que le confinement de la tuberculose, le logement des pauvres, l'hygiène, le bien-être des enfants, l'assainissement du paysage urbain et les conditions de travail des femmes. Très tôt, la fondation entretient l'espoir de traduire ses

recherches en politiques publiques, notamment en fournissant des informations permettant à ses partenaires communautaires de mobiliser l'opinion publique sur ces enjeux. Cette stratégie connaît un succès relatif. Plusieurs de ses rapports figurent de manière centrale dans l'argumentaire des commissions d'enquête à l'origine de diverses législations progressistes du début du siècle. Par ailleurs, les réseaux et l'expertise que développent les membres de la fondation Russel Sage ont été utiles pour multiplier les enquêtes sociales à la fois publiques et privées ainsi que pour institutionnaliser de nombreux dispositifs d'intervention gouvernementaux (Smith 1991 : 39–44 ; Rich 2004 : 34 ; Abelson 2006 : 55–56).

L'impulsion cherchant à prévenir les problèmes sociaux en mettant en lumière leurs causes premières connaît aussi des expressions dans le domaine des relations internationales. En amont de la Première Guerre mondiale, certains progressistes sont préoccupés par les conditions nécessaires au maintien de la paix entre pays. En 1910, le capitaliste et philanthrope Andrew Carnegie produit un fonds de dotation de 10 millions de dollars pour former le *Carnegie Endowment for International Peace* (CEIP) dont le mandat est d'étudier les causes de la guerre et les moyens de la prévenir. À l'époque, Carnegie ambitionne une éventuelle abolition des conflits militaires, un objectif dont le CEIP peut, croit-il, accélérer la réalisation. À ses débuts, l'organisation est souvent écartée comme une frivolité de son fondateur, mais ses activités sont aussi parfois controversées. En particulier, son soutien envers l'abolition des exemptions tarifaires pour les bateaux américains traversant le canal du Panama lui vaut diverses injures et une convocation au comité sénatorial sur le lobbying. Néanmoins, l'organisation va continuer à se développer. En 1919, le CEIP maintient diverses divisions consacrées au droit international, à l'économie, à l'histoire et à l'éducation qui lui permettent de mener divers programmes de recherche et d'éducation populaire. Dans ses premières années, le CEIP concrétise ses ambitions pour influencer l'opinion publique, notamment en sensibilisant le grand public à la souffrance humaine dans les pays en guerre (Abelson 2006 : 56–57 ; Medvetz 2012 : 60–61 ; Rich 2004 : 40).



Au début du XXe siècle, des réseaux de plus en plus importants d'associations et d'organisations de natures charitables, académiques, professionnelles et gouvernementales s'engagent dans la production d'enquêtes sociales dont les standards et les méthodes deviennent graduellement plus sophistiqués. La convergence des discours qui émanent de ces recherches va jouer un rôle important dans la reconnaissance politique des facteurs sociaux plutôt qu'individuels pour expliquer la pauvreté, mais elle va aussi mener à une technicisation relative du discours réformiste. Au cours de cette période, les sciences sociales américaines se réorganisent autour de postures plus techniques et spécialisées et elles trouvent des assises plus solides dans les associations disciplinaires et les universités (Smith 1991 : 44).

L'expertise en administration est aussi en plein développement à l'époque. Les premières écoles d'administration et de finance émergent dans les années 1880 et les premiers programmes d'études de cycles supérieures en administration publique sont établis à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. À bien des égards, les préceptes de l'administration publique américaine sont tributaires de la confiance progressiste en une « gestion scientifique » pouvant faire régner l'efficience, l'efficacité et le bien public au détriment du népotisme, du clientélisme et de la corruption. Cherchant à renforcer la distinction entre le politique et l'administratif, le discours de l'administration publique prend forme autour des promesses d'une nouvelle technologie managériale héritée du monde des affaires et des écoles de gestion. S'arrimant aux objectifs de la frange managériale du mouvement progressiste, mais aussi aux ambitions d'innovateurs industriels comme Frederick Winslow Taylor, plusieurs réformistes se tournent vers la promotion de la réforme des processus gouvernementaux. Des alliances se soudent entre les entrepreneurs philanthropes et un corps émergent de professionnels en comptabilité et en administration pour occasionner une nouvelle vague d'organisations dédiées à la recherche et à la promotion de réformes rationnelles. Peu à peu, la métaphore de la prévention est en

partie déplacée pour faire place à une préoccupation grandissante pour la promotion de l'efficacité, notamment dans les affaires publiques (Smith 1991 : 44-47 ; Medvetz 2012 : 55-56 ; 72 ; Allison 2006 : 62 ; Lynn 2005 : 39 ; Hood 2005 : 10).

Bénéficiant de l'appui financier d'entrepreneurs et philanthropes comme John D. Rockefeller, Andrew Carnegie, Fulton Cutting, E. H. Harriman et J. P. Morgan, de nouvelles organisations émergent pour faire avancer la cause de l'efficacité des processus gouvernementaux, notamment en cherchant des moyens et des procédures pour en protéger l'intégrité. Dans une quarantaine ou une cinquantaine de villes américaines, des bureaux municipaux parfois privés et parfois semi-publics se constituent pour réformer les institutions politiques locales et faire avancer la science de l'administration. La plus connue de ces organisations, le *New York Bureau of Municipal Research* (NYBMR), est fondé en 1907 et renommé le *National Institute of Public Administration* en 1928. Reconnu pour sa promotion de l'efficacité, le modèle NYBMR est rapidement repris pour fonder des organisations analogues dans différentes cités américaines. Puis, en 1916, la promotion de l'efficacité des affaires publiques est reconduite avec force au niveau national avec la fondation de l'*Institute for Government Research* (IGR). Le mandat général de ces organisations est d'améliorer l'efficacité du gouvernement et de protéger l'intégrité des processus décisionnels et budgétaires contre la corruption et l'ingérence partisane. La première grande mission de l'IGR est de militer pour la réforme du système budgétaire américain et la centralisation de la comptabilité d'État, un objectif qu'il atteint avec succès en 1921 avec la constitution du *Bureau of the Budget* (plus tard renommée *Office of Management and Budget*). La réforme des systèmes budgétaires est une course de longue haleine pour les experts et les entrepreneurs issus de ces organisations. Ceux-ci peinent à faire passer ces réformes entre les écueils politiques du Capitole depuis la *Commission on Economy and Efficiency* de 1910-1913. C'est d'ailleurs ces difficultés qui mènent les partisans des réformes budgétaires à fonder l'IGR avec l'aide du Fond Rockefeller. À ses débuts, l'IGR se consacre surtout à soutenir l'optimisation de

diverses agences fédérales, mais par la formation graduelle de liens formels et informels avec le gouvernement et la fonction publique, ses membres se trouvent en position d'exercer une influence plus substantielle, par exemple, en rédigeant des projets de loi et en militant pour leurs adoptions (Medvetz 2012 : 58–60 ; Rich 2004 : 34–41 ; Abelson 2006 : 59–61 ; Smith 1991 : 49–56).

Ces alliances entre intellectuels, politiciens et entrepreneurs progressistes reconduisent largement les programmes de réformes rationnelles envisagées par les militants progressistes. Or, des alliances entre professionnels et hommes d'affaires vont aussi alimenter la formation de coalitions adverses. Dans les cercles associatifs sectoriels du pays, un front anti-unioniste et opposé aux interventions de l'État dans les affaires économiques entretient un sentiment de crise devant la perception d'un déclin du statut des entrepreneurs en société. Même si les positions que défendent les membres de ces associations sont largement anti-unionistes et anti-régulatrices, la mouvance de l'époque les conduit à opérer avec le même pragmatisme qui encourage les ouvriers et les capitalistes à participer aux efforts de conciliation des fédérations civiques. Le climat industriel de l'époque va mener les professionnels enrôlés par ces associations d'employeurs à organiser des conférences pour explorer diverses voies de réforme, notamment en matière de santé, de sécurité, de formation et de relations avec les ouvriers. En se frayant un chemin dans l'écologie des associations capitalistes en tant que « militants professionnels », les avocats James A. Emery et Walter Drew, l'ingénieur, administrateur et consultant Magnus W. Alexander et l'homme d'affaires William H. Barr organisent une série de conférences informelles dans les montagnes Catskill de l'État de New York pour discuter de ces enjeux, mais aussi pour favoriser la collaboration et l'harmonisation des efforts entre associations d'employeurs. Ces échanges répondent aux problématiques sociopolitiques et économiques de l'époque et relayent les inquiétudes des employeurs quant aux conflits industriels et aux ingérences des gouvernements dans les affaires économiques. Parmi les organisations qui

émergent de ces conférences, le *National Industrial Conference Board* (NICB) est fondé à New York en 1916 (Gitelman 1984b : 153–171).

Le NICB opère à titre d'organe de recherche, de diffusion, de discussion et de collaboration autour d'enjeux relatifs à la performance industrielle et à la gestion des entreprises, mais il va aussi produire des études sur des sujets liés aux politiques publiques nationales (Burris 1992 : 118). Ayant été formé dans l'optique de poursuivre les efforts de coordination et de mobilisation des associations d'employeurs, le NICB est d'abord marqué par l'hybridité de ses fonctions en tant qu'organe de recherche et instrument de lobbying. Même si progressivement ses activités de lobbying sont abandonnées et délaissées aux associations sectorielles, les rapports et les enquêtes du NICB sont souvent envisagés avec suspicion et considérés comme étant partiaux. Néanmoins, certaines initiatives d'exploration et d'investigation financées par la communauté entrepreneuriale, comme les activités de recherche du NICB, semblent répondre à une ambivalence authentique par rapport aux mesures appropriées pour faire face aux enjeux sociopolitiques de l'ère industrielle. Ainsi, Magnus W. Alexander, qui dirige le NICB jusqu'en 1932, doit œuvrer activement pour encourager la convergence des points de vue de la communauté entrepreneuriale de l'époque, notamment en ce qui a trait aux politiques économiques et industrielles de la nation. Il travaille aussi à la promotion de mesures pour gérer les conflits industriels auprès des chefs d'entreprises, notamment en ayant recours à leur sentiment de responsabilité sociale pour encourager une vision plus ouverte aux initiatives de réforme. Si les interventions du NICB reposent sur une gamme particulière de positions qui coïncident avec la mission et les intérêts des associations d'employeurs, les fondateurs du NICB sont prêts à parier que les « faits » peuvent servir à corroborer et clarifier leur perspective et gagner l'appui de la communauté politique (Gitelman 1984b : 176–177 ; Gitelman 1984a : 191 ; 203).

### 1.3. L'expertise en aval de la Première Guerre mondiale

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les guerres et les crises économiques sont des événements cruciaux dans la configuration des rapports entre l'expertise en sciences sociales et les activités des gouvernements. La Première Guerre mondiale par sa longue durée, sa mobilisation d'une grande partie de la population et sa perturbation des réseaux de commerce confronte les belligérants à des pénuries d'approvisionnement importantes et des défis de gouvernance nouveaux. Dans divers pays, la nécessité de faire intervenir le gouvernement pour coordonner les activités sociales et économiques se fait sentir de manière pressante, conduisant à de nouvelles initiatives de planification sociale et économique qui passent, entre autres choses, par le recrutement d'experts en sciences sociales (Wagner 2001 : 44 ; Wagner 2007 : 36).

Aux États-Unis, la fin de la Première Guerre mondiale souligne également l'urgence de développer une expertise en politiques étrangères, non seulement en raison de la nature internationale du conflit ou en raison de la formation de la Société des Nations, mais aussi parce qu'elle élève le pouvoir des États-Unis dans l'arène mondiale. À la fin de la guerre, les États-Unis se trouvent en position de jouer un rôle plus important (tout de même hésitant) sur la scène internationale, mais la capacité de planification de son service public demeure limitée. Dans ce contexte, des réseaux vont se former pour entretenir des groupes de discussion et des programmes de recherche relatifs aux politiques étrangères (Medvetz 2012 : 61). Du point de vue de l'élite éduquée qui entretient ces réseaux, la démocratie nécessite non seulement l'assentiment de la classe politique envers des politiques étrangères éclairées, mais aussi l'éducation du public quant aux enjeux des relations internationales (Raucher 1978 : 493).

Aux États-Unis, trois groupes de réflexion notables émergent pendant les années 1920 pour analyser les politiques étrangères et les relations internationales, soit la *Foreign*

*Policy Association* (FPA) en 1918, le *Council on Foreign Relations* (CFR) en 1921 et l'*Institute of Pacific Relations* (IPR) en 1925. La *Hoover Institution on War, Revolution and Peace* est fondé en 1919, mais sa vocation n'est pas encore d'influencer les politiques publiques. Située à l'Université de Stanford, cette dernière organisation a d'abord comme fonction de servir d'archive historique en récupérant et en conservant divers documents relatifs à la Grande Guerre. À la fin des années 1920, Hoover va aussi œuvrer à la fondation de deux instituts de recherche dirigés par des professeurs, l'un pour étudier la Russie et l'autre l'Allemagne (Abelson 2006 : 64–66).

Les activités et le parcours de la FPA, du CFR et de l'IPR témoignent des rapports avec lesquels composent les premiers organismes de recherche en politiques publiques. Soucieux d'éduquer le public américain en matière de relations internationales, ces organisations œuvrent à établir des forums de discussion pour leurs membres et à produire de l'information pertinente pour alimenter ces échanges. Or, dans ce peloton, le CFR se distingue autant par la réputation qu'il développe que par la singularité de son parcours et l'élitisme de ses membres. De la création de ces organisations dans les années 1920 au déclin de la FPA dans les années 1950 et la dissolution de l'IPR en 1960, le CFR continue à croître en taille et en prestige.

La *Foreign Policy Association* et l'*Institute of Pacific Relations* sont créés dans des contextes différents, mais ils vont finir par partager des parcours similaires. La FPA est fondée en 1918 et porte initialement le nom de *League of Free Nations Association*. Composée d'avocats, de journalistes et d'hommes d'État dirigé par le journaliste et réformateur social Paul Underwood Kellogg, cette organisation, qui devient la FPA en 1921, est initialement consacrée à la promotion d'une politique étrangère dite « libérale ». Or, progressivement, la FPA va s'éloigner de l'activisme prôné par Kellogg et s'adapter à la définition de l'impartialité de ses membres les plus influents. Ce glissement a notamment pour but d'asseoir la crédibilité de l'association et de satisfaire aux critères de l'exemption fiscale, mais il découle aussi d'une volonté

d'obtenir l'approbation et le soutien des directeurs des grandes fondations qui, comme les membres de l'élite cosmopolite qui investissent progressivement la FPA, envisagent une forme strictement non partisane d'objectivité. En 1928, la FPA, qui dispose à ce moment de plusieurs branches au pays, omet d'explicitier son soutien à la cause « libérale » lors de l'amendement de sa constitution (Raucher 1978 : 494–495).

L'IPR, pour sa part, émerge en 1925 d'une conférence à Honolulu ayant pour but d'encourager les contacts interculturels et interindividuels entre les nations du Pacifique. La promotion de cette conférence relève des efforts des leaders du YMCA et de la *Pan Pacific Union* (une organisation d'hommes d'affaires locaux), en particulier l'entrepreneur Frank Atherton qui est président de *Castle & Cooke Ltd*, directeur de la *Pan Pacific Union* et membre actif du YMCA. Conçu pour faciliter des échanges entre des experts et des intellectuels de différents pays, l'IPR va tenir des conférences majeures jusqu'en 1958 aux États-Unis, au Japon, en Chine, au Canada, en Angleterre, en Inde et au Pakistan. À la différence de la FPA et du CFR, l'adhésion à l'IPR est imputable à une communauté internationale composée de conseils et de branches dans divers pays, mais ses ressources financières et sa production intellectuelle vont demeurer largement américaines. Dans l'optique d'améliorer les relations entre pays du Pacifique, l'IPR va solliciter des moyens pour établir son propre département de recherche dédié à l'étude de ces nations (Medvetz 2012 : 64 ; Raucher 1978 : 495–496 ; Hooper 1988 : 101–102). Il sera d'ailleurs crédité pour ses contributions au domaine des études de l'Asie et du Pacifique, notamment par ses programmes de recherche, mais aussi par ses périodiques, soit *Pacific Affairs* (lancé en 1928 puis transféré à l'Université de la Colombie-Britannique à Vancouver en 1961) et *Far Eastern Survey* (lancé en 1932 et renommé *Asian Survey* après avoir été déplacé à Berkeley en 1961) (Hooper 1988 : 98 ; 102 ; 107-108 ; 121).

Au début des années 1930, la FPA et l'IRP sont devenus des organisations très similaires. Les deux organisations adoptent une posture officiellement « impartiale » et « non partisane » et offrent des forums de discussion à une élite cosmopolite persuadée de l'importance de guider le grand public vers des opinions responsables. Les deux organisations entretiennent aussi des départements de recherche avec leur propre personnel pour produire des publications et générer l'information nécessaire à la conduite de « discussions rationnelles » lors des conférences de leurs membres. Or, ces organisations sont aussi traversées par des tensions relatives à la définition de l'impartialité qu'ils cherchent à adopter. Par l'indépendance relative qui lui est accordée, le corps de recherche de la FPA et de l'IPR va préférer la posture de l'expert en tant qu'intellectuel plutôt que comme un rapporteur de faits. Insatisfaits par l'insipidité et l'illusion d'objectivité de la simple description des données, les chercheurs des deux organisations vont avancer les vertus de l'analyse et de l'interprétation pour promouvoir la compréhension des enjeux internationaux. Tout en voulant maintenir l'engagement de leur organisation envers l'impartialité, les chercheurs individuels de la FPA et de l'IPR vont étendre leurs réflexions vers l'interprétation des enjeux internationaux (Raucher 1978 : 494–501).

Le *Council on Foreign Relations*, pour sa part, tire ses origines de la rencontre de deux groupes. Le premier, porte déjà le nom du CFR. Il est composé principalement de banquiers, d'avocats et d'hommes d'affaires new-yorkais. Ce club est fondé à New York en 1918 et dirigé par Elihu Root (le premier président du *Carnegie Endowment for International Peace* qui fut un temps secrétaire à la Guerre, secrétaire d'État puis sénateur américain). Le deuxième est composé de membres de l'*Inquiry*, un groupe formé pour conseiller le président Woodrow Wilson pendant les dernières années de la guerre et incorporé à la délégation américaine de la Conférence de paix de Paris.

Au cours de leur séjour outre-mer, les membres de l'*Inquiry* attachés à la délégation américaine sont désillusionnés par le manque de volonté de Wilson à écouter leurs



conseils et déçus des conditions du traité de Versailles, mais ils découvrent des affinités intellectuelles avec des diplomates et des intellectuels de la délégation britannique. Tissant des liens d'amitié, des membres des délégations américaine et britannique se rencontrent en mai 1919 pour concevoir une organisation de recherche anglo-américaine avec un siège à Londres et à New York. En 1920, le contingent britannique fonde le *British Institute of International Affairs* à Londres, renommé *Royal Institute of International Affairs* (RIIA) en 1926 et aujourd'hui connu sous le nom de *Chatham House*. De son côté, la délégation américaine, qui est responsable d'établir un éventuel *American Institute of International Affairs*, choisit de s'unir au groupe new-yorkais d'Elihu Root. Entre-temps, les membres de l'*Inquiry* deviennent conscients de la recrudescence d'un sentiment anti-britannique aux États-Unis. Par prudence, ils annulent leur affiliation avec les Britanniques et adoptent plutôt le titre de leur nouveau partenaire. Le CFR est incorporé avec la fusion du club new-yorkais et de l'*Inquiry* en 1921 (Abelson 2006 : 71–72, 315 ; Medvetz 2012 : 61–62 ; Grose 1996 : 1–9).

Le CFR est un cas exemplaire de la rencontre entre le modèle du club et celui de l'institut de recherche. Faisant figure d'un groupe distingué où des intellectuels, professionnels, banquiers et entrepreneurs s'échangent cigares, brandy et analyses, le CFR tient des dîners, des déjeuners et des « groupes de discussion ». Or, il forme aussi des « groupes d'études » chargés de rédiger des rapports ou de compiler des recueils portant sur divers enjeux internationaux. À partir de 1922, le CFR fonde et édite la revue *Foreign Affairs*, un important périodique publiant des écrits d'universitaires, de spécialistes ainsi que de hauts fonctionnaires et des élites politiques de partout dans le monde (Abelson 2006 : 72–73 ; Medvetz 2012 : 62–63 ; Grose 1996 : 11). Le *Council* est, par contre prudent, sur le fait de ne pas compromettre sa réputation et celle de ses membres. Les rapports produits par les groupes d'études ne cherchent pas à rapporter l'opinion du CFR, mais seulement celle du rédacteur qui est chargé de recueillir les échanges, les analyses et les critiques du groupe afin d'en produire sa propre synthèse.

De plus, les discussions au CFR sont confidentielles pour permettre aux membres d'exprimer leurs points de vue, leurs réflexions et leurs hypothèses sans risques ou scrupules (Grose 1996 : 11–12 ; 56).

Aux États-Unis, la Grande Guerre est une première mise à l'épreuve nationale du rôle des experts. Au cours du conflit, des chefs d'entreprise, des avocats, des travailleurs sociaux, des économistes, des psychologues et d'autres sont recrutés pour mobiliser leur expertise au service de la nation et de l'effort de guerre. Si la guerre expose les limites de l'administration publique fédérale, l'implication de ces experts a aussi comme effet d'inspirer l'idée que l'expertise en sciences sociales pourrait être mobilisée de manière plus systématique après le conflit pour aborder les problèmes économiques, sociaux et politiques de la nation et rationaliser la gouvernance (Smith 1991 : 56–57). Dans la continuité de ces espoirs, le statut privilégié de l'expertise en sciences sociales va continuer à se développer en réponse aux difficultés économiques de l'entre-deux-guerres. En plus d'investir le service public fédéral d'une expertise économique, ces crises, ainsi que la maturation des sciences économiques, mènent à l'institutionnalisation d'instances de planification. Même avant le krach de 1929, les récessions, le chômage et les conflits industriels de la fin des années 1910 et du début des années 1920 alimentent une préoccupation grandissante pour l'efficacité économique des nations. Les conséquences sociales des crises économiques sont perçues par plusieurs comme une forme de gaspillage pouvant être contré par l'amélioration de la production et la maîtrise des cycles économiques. Encore une fois, la constitution d'alliances et de partenariats entre hommes d'affaires, politiciens et intellectuels cherchant à aborder ces enjeux mène à la formation de nouvelles organisations de recherche. Les plus importantes de celles-ci sont le *National Bureau of Economic Research* (NBER) et la *Brookings Institution* (Medvetz 2012 : 65–66).

Le NBER est créé en 1920 sous la direction de l'économiste Wesley C. Mitchell. Comme d'autres économistes, Michell travaille dans des instances gouvernementales

pendant la guerre et note une absence relative de données statistiques pouvant faciliter la planification économique. Cette prise de conscience mène Mitchell et son collègue Edwin F. Gay à fonder le *Central Bureau of Planning and Statistique* en 1918, mais comme les autres agences temporaires de la guerre, celle-ci ne perdure pas. Mitchell partage le sentiment de plusieurs de ses collègues selon lequel le temps de guerre a démontré la puissance des forces productives américaines, mais aussi la nécessité de produire de meilleures données pour assurer une planification économique efficace. Au cours du conflit, des universitaires, des entrepreneurs et des philanthropes s'entendent sur la possibilité d'établir un bureau de statistique pour produire des conseils en matière de politiques publiques. Le potentiel d'éclairer les politiques publiques à l'aide de faits objectivement constitués motive l'optimisme de cette génération à l'endroit de la gestion de l'économie, mais l'anticipation d'une recrudescence des conflits industriels et la peur du communisme que suscite la révolution bolchévique sont aussi des raisons pour faire appel aux sciences sociales avec le retour de la paix. C'est dans cet esprit que les fondateurs du *NBER* cherchent à réunir des économistes de différentes allégeances théoriques et politiques afin de produire des faits conséquents et construire un consensus graduel au niveau des politiques économiques. Comportant un système de révision interne et une timidité initiale en matière de recommandations politiques, le *NBER* est conçu comme une institution vouée à la recherche des « faits ». Cette fonction mène le *NBER* à produire plusieurs études notamment pour des contrats gouvernementaux ou des commissions d'enquête (Smith 1991 : 62–69).

La *Brookings Institution*, pour sa part, est fondée en 1927 par la fusion d'organisations existantes. En 1895, à l'âge de quarante-cinq ans, le millionnaire Robert S. Brookings prend sa retraite pour poursuivre ses intérêts en éducation et en philanthropie. Impliqué dans divers projets, il fréquente les cercles philanthropiques et siège à plusieurs conseils d'administration, dont celui du CEIP et de l'IGR. C'est en figurant parmi les entrepreneurs ayant travaillé dans les agences temporaires créées pendant la guerre

qu'il développe un intérêt pour la gouvernance. En 1919, il est nommé président du conseil d'administration de l'IGR. À ce moment, l'IGR est connu pour ses efforts visant à rationaliser la gouvernance en luttant contre le gaspillage administratif. Or, en 1921, alors que sa campagne pour instaurer un système budgétaire centralisé au gouvernement fédéral s'achève avec succès, certains membres de son conseil d'administration perçoivent un manque de direction et envisagent la possibilité de réformer la mission de l'institut. C'est à ce moment que Brookings propose de réorienter l'IGR vers des questions économiques. En 1922, il approche son ami Henry Pritchett qui dirige la *Carnegie Corporation*, et obtient une dotation considérable pour fonder l'*Institute of Economics (IE)*. Dans les années qui mènent à la fondation du *Brookings Institution*, l'IE et l'IGR fonctionnent en parallèle et partagent des employés et des administrateurs (Abelson 2006 : 61 ; Smith 1991 : 57–58).

Si Brookings envisage la possibilité d'utiliser les sciences sociales pour éliminer les frictions et le gaspillage au sein des marchés, il est aussi convaincu de l'importance de former les fonctionnaires d'État selon un curriculum technique et appliqué afin d'en faire des « travailleurs efficaces ». En 1923, il institutionnalise ce projet en établissant un fonds de dotation pour ouvrir un département d'études de cycles supérieurs en gouvernance et en économie à l'Université de Saint Louis. Cependant, pour des raisons légales il doit réincorporer ce programme à l'extérieur de l'université. C'est ainsi qu'il fonde le *Robert Brookings Graduate School of Economics and Government* en 1924. Pendant quatre ans, l'IGR et l'IE fonctionnent à l'unisson alors que les étudiants du *Graduate school* effectuent des stages dans ces deux organisations. Cependant, l'alliance entre les experts en administration publique de l'IGR, les économistes de l'IE et les professeurs de l'école fut loin d'être parfaite. Leurs formations distinctes et leurs priorités divergentes occasionnent des frictions entre différentes visions de la posture adéquate de l'expert vis-à-vis des processus décisionnels et ces désaccords se soldent parfois en des perspectives incompatibles relatives au curriculum pour le *Brookings Graduate School*. Du fait de ces conflits, l'école est dissoute en 1927. Puis, en

décembre de la même année, l'IGR et IE sont fusionnés pour former la *Brookings Institution*, encore l'un des plus importants *think tanks* (Smith 1991 : 58–62).

La *Brookings Institution* est un modèle institutionnel important dans l'histoire des *think tanks*. Figure idéale du *think tank* autonome, elle est souvent identifiée comme la prototypique et emblématique « université sans étudiants » dans les typologies (voir Weaver 1989). Sa réputation comme figure typique du *think tank* repose en partie sur l'image de l'autonomie formelle qu'elle affiche. Lors de la création de l'IE, son directeur, l'économiste Harold G. Moulton (qui sera directeur de la *Brookings Institution* par la suite), conclut une entente selon laquelle les chercheurs de l'institut doivent être protégés contre l'ingérence et la surveillance de la part du conseil d'administration. Cet accord est maintenu pour la *Brookings Institution*. Or, si cette dernière est reconnue pour sa fidélité aux standards académiques, le modèle du *think tank* qu'elle incarne se définit aussi par opposition à l'université. La *Brookings Institution* est fondée à un moment où la recherche universitaire devient de plus en plus spécialisée et centrée sur des problématiques disciplinaires. Dans ce contexte, ceux qui vantent les vertus de cette organisation la présentent comme un remède à ce qu'ils conçoivent comme « l'impotence croissante » des universités par rapport au « service à la société ». Pour les philanthropes de l'époque comme Carnegie et Brookings, de telles organisations permettent à leurs chercheurs d'aborder les problèmes saillants de la nation et d'offrir des conseils pertinents en matière de politiques publiques sans être contraints par l'enseignement ou par les errances des débats académiques spécialisés (Smith 1991 : 59, 62 ; Abelson 2006 : 9–10 ; voir aussi Critchlow 1985).

Incarnant la frange managériale du mouvement pour rationaliser l'État, la *Brookings Institution* maintient tout de même un important « biais antiétatique » au cours de cette période et préfère limiter la portée des interventions de l'État (voir Critchlow 1985 cité dans ; Stahl 2016 : 9). Néanmoins, à leurs débuts pendant les récessions et les troubles

industriels qui suivent la Grande Guerre, la *Brookings Institution* et le *NBER* œuvrent à une époque où les cycles économiques sont de plus en plus conçus comme pouvant être maîtrisés par des interventions prudentes et calculées à l'aide de données statistiques robustes. Herbert Hoover, au titre de secrétaire du commerce pendant les années 1920 puis comme président de 1929 à 1933, partage ces convictions et lance diverses initiatives pour établir des partenariats entre le monde des affaires et celui des sciences sociales dans l'optique de faciliter la planification économique. Les multiples conférences, commissions et comités qu'il crée pendant ses mandats politiques font intervenir divers experts venant des universités ou des instituts de recherche privés, en particulier le NBER (Smith 1991 : 67–72).

#### **1.4. Le théâtre de la Grande Dépression et le champ politique américain**

Le krach de 1929 diminue temporairement la portée de la confiance dans le contrôle technique des cycles économiques, mais les difficultés économiques qui s'ensuivent investissent les projets de gestion économique d'un sentiment d'urgence renouvelé et mènent ultimement à la croissance du rôle des experts dans l'administration publique. La Grande Dépression ainsi que l'usage d'intellectuels dans le fameux *Brain Trust* de Roosevelt puis dans les agences fédérales liées au *New Deal* (comme le *National Resources Planning Board*) concourent à l'augmentation de la demande pour l'expertise en sciences sociales. La majorité de ces spécialistes travaillent au sein de la bureaucratie, mais certains sont activement impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. Les recommandations avancées pour répondre aux troubles économiques des années 1930 mobilisent couramment la notion « d'ajustement » pour formuler les dispositifs capables de corriger les « désajustements » jugés responsables de la crise. Les implications de cette notion dissipent la possibilité d'un renversement radical, mais elles débordent aussi rapidement la simple autocorrection par les marchés. Pour un moment, l'ajustement aura comme corolaire la notion de « planification ». Dans les années 1930, ces idées motivent l'octroi d'importants pouvoirs aux agences de

l'exécutif et justifient la colonisation de ces agences par des experts chargés d'adapter et de surveiller les programmes et les initiatives fédéraux. L'expansion du service public fédéral est considérable. Pour les instituts de politiques publiques privés formés dans les années 1920, la Grande Dépression est à la fois difficile et opportune. Au même moment que *Brookings* et *NBER* font face aux difficultés économiques de leurs financiers et que s'effrite la confiance de ces derniers dans la recherche, le savoir expert devient paradoxalement de plus en plus pertinent et de plus en plus sollicité par les instances gouvernementales. Plusieurs experts, dont des membres de la *Brookings Institution*, de la fondation *Russel Sage* et du *NBER* sont recrutés pour aider à la formulation des projets de loi relatifs à la relance ou pour servir dans les agences d'urgence du *New Deal* (Smith 1991 : 71–79, 82–83, 86–89 ; Medvetz 2012 : 67).

Cet investissement de l'expertise dans le processus politique marque un chapitre important de la crise du libéralisme classique qui alimente l'imaginaire politique des États-Unis et de l'Occident en général depuis plusieurs décennies. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les enjeux politiques relatifs à cette crise incluent la concurrence entre diverses interprétations cherchant à comprendre et expliquer la transformation du libéralisme, notamment dans l'optique de prescrire des modalités d'action. À la fin de la Première Guerre mondiale, l'attrait de la planification économique coordonnée par une expertise éclairée se fait sentir plus directement. La confiance dans le *laissez-faire* renaît temporairement dans les années 1920, mais l'enthousiasme envers la planification économique resurgit avec la crise économique mondiale de 1929 et l'avènement de la Grande Dépression. Les sciences sociales, notamment grâce aux instituts de sondage économique qui émergent pendant l'entre-deux-guerres dans plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne et les États-Unis (cf. *NBER*), sont vues par d'importants segments de l'élite comme fournissant des données pouvant et devant servir à établir des interventions pour piloter l'économie. Aux États-Unis, les politiques du *New Deal* et les agences de planifications qui émergent à l'époque s'inscrivent dans

la rencontre du développement de l'autorité des sciences sociales et la constitution de l'État-providence (Wagner 2001 : 42–47).

Selon James Allen Smith, cette conjoncture a pour effet de transformer le rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques publiques. À la différence de Hoover qui consulte des experts en sciences sociales de manière *ad hoc*, Roosevelt leur forge une place au centre même du processus d'élaboration des politiques publiques. Cette dynamique ouvre la porte à un investissement actif de l'expertise, mais aussi de la contre-expertise, dans les combats politiques. Opposants ou défenseurs du *New Deal*, les experts, gouvernementaux et privés, ne peuvent plus s'identifier comme de simples administrateurs apolitiques. Les chercheurs de la *Brookings Institution*, initialement impliqués dans la formulation des politiques du *New Deal*, se retirent rapidement du processus pour devenir de fervents opposants au plan de relance. Les chercheurs de la fondation *Russel Sage* deviennent eux aussi très critiques, notamment des programmes de secours mis en place pendant les années 1930. En contraste, le *Cooperative League*, fondé par Edward A. Filene en 1911 et renommé le *Twentieth Century Fund* en 1919, est généralement favorable aux aspects progressistes des politiques publiques des années 1930 (Smith 1991 : 80–86).

Devant l'augmentation des interventions et des rôles de l'État dans les affaires économiques et les relations industrielles de la nation, des organisations aussi différentes que le *National Industrial Conference Board* et la *Brookings Institution* vont tenir des positions conservatrices, ou du moins opposées au *New Deal*, dans les années 1930 et 1940 (Burris 1992 : 118). La planification n'a d'ailleurs pas connu un succès aussi retentissant aux États-Unis que dans certains pays d'Europe (la *National Recovery Administration* est jugée inconstitutionnelle en 1935 alors que la *National Resources Planning Board* est abolie par le Congrès en 1943). Or, la convergence de l'expertise et de la contre-expertise dans le champ politique de l'époque semble en partie tenir de désaccords temporaires entre élites sur la question du nouvel équilibre à



définir entre le libéralisme et l'interventionnisme. De manière générale, ces frictions et ces compromis ont cours dans des contextes académiques, médiatiques et politiques largement favorables aux interventions étatiques. En fait, après la Deuxième Guerre mondiale, ces échanges se soldent en un consensus centriste faisant converger le libéralisme et la gestion technocratique de l'économie notamment par l'adoption des leviers indirects du keynésianisme.

Les années 1930 marquent aussi l'émergence d'un contre-mouvement néolibéral. L'ascension de la pensée politique néolibérale au cours de la deuxième moitié du XXe siècle repose sur un réseau transatlantique d'universitaires, de politiciens, de décideurs politiques, d'analystes et journalistes dont les activités sont souvent appuyées par des *think tanks* et financées par des entrepreneurs qui partagent leurs convictions. Cependant, au cours de la Grande Dépression, les défenseurs du libre marché sont sur la défensive. Ils sont conscients du statut précaire de la tradition libérale classique dans les cercles académiques et dans le discours politique populaire, mais leur cause n'est guère constituée en programme intellectuel ou politique cohérent. En Angleterre, la défense du libre marché se réfugie au *London School of Economics* (LSE). Cette université est fondée par des socialistes *Fabien*, mais le premier chef de son département de sciences économiques, Edwin Cannan, va progressivement transformer cette institution en terreau pour l'orthodoxie économique. Au LSE, les économistes Lionel Robbins et Friedrich von Hayek s'engagent dans une opposition active et publique aux postures plus progressistes qui émanent de Cambridge où John Maynard Keynes élabore ses principes de dépenses publiques anticycliques. Pour eux, l'équilibration du marché sur le long terme, l'abrogation de politiques économiques perturbatrices et la restriction du pouvoir des syndicats sont plus à même de sortir l'économie de la crise que l'application de mesures d'autant plus déstabilisatrices. Vers la fin de 1932, Hayek est reconnu comme le principal adversaire de Keynes, mais la parution de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* en 1936 va

consolider la domination de ce dernier au sein de la discipline économique. À la fin des années 1930, les théories de Hayek et de Robbins sont en disgrâce, même dans leur propre département. Plusieurs étudiants de Hayek abandonnent leurs projets pour étudier des questions keynésiennes (Burgin 2012 : 8, 12–32 ; Jones 2012 : 3).

De l'autre côté de l'Atlantique, Frank Knight, Jacob Viner et Henry Simons de l'Université de Chicago opèrent aussi dans un climat hostile à leur enthousiasme par rapport au libéralisme économique. Ils dressent des critiques de Keynes et des politiques du *New Deal*, mais ils demeurent plus modérés que leurs collègues à Londres. Leur timidité témoigne des limites de la confiance dans les mécanismes du marché à l'époque. Ces économistes dénoncent d'ailleurs à leurs manières « les excès du *laissez-faire* » et ils avancent différents dispositifs de relance économique, de sécurité sociale, de redistribution ou de régulation antitrust. Ils se présentent aussi comme étant moins radicaux que leurs pairs européens. Leur appréciation des effets vertueux du marché et leur critique des interventions étatiques sont complétées par une conviction que l'État a un rôle à jouer dans l'économie. Leur défense du libre marché entretient donc une forte composante rectificative vis-à-vis du libéralisme économique classique. Néanmoins, en continuant à épauler les mécanismes du marché et en entretenant un scepticisme constant à l'égard du réformisme social et des théories économiques progressistes, ils préparent l'avènement d'une génération plus radicale qui émerge dans les années 1950. L'activisme promarché attribué à « l'École de Chicago » sera certainement plus prononcé chez Milton Friedman, George Stigler et Aaron Director qui composent la prochaine génération de cette « École » après la Deuxième Guerre mondiale (Burgin 2012 : 15, 32–45).

Devant leur marginalisation académique et politique, Hayek, Simons et leurs alliés vont se consacrer à la construction des bases « philosophiques », « rhétoriques » et « organisationnelles » de la relance de leur idéologie (Burgin 2012 : 53). Une première tentative pour organiser une défense du libéralisme économique va prendre forme à la

fin des années 1930. Fréquenté par Hayek et son maître Ludwig von Mises, entre autres, le Colloque Walter Lippmann est organisé par le philosophe Louis Rougier et tenu à Paris en 1938 pour aborder les enjeux soulevés par le dernier livre de Lippmann, *The Good Society*. C'est au cours de cette rencontre que le terme « néolibéralisme » prend forme pour capter le rapport de continuité et de discontinuité qu'ils entretiennent vis-à-vis de la tradition libérale. Le terme ne fait pas consensus à l'époque, mais les débats qui entourent ce néologisme témoignent de l'émergence d'un mouvement consacré à la reformulation du dogme libéral et à l'organisation d'une nouvelle coalition politique et intellectuelle réunissant des groupes de différents pays dans une lutte pour contrer les forces du fascisme, du socialisme, de la planification et de toutes formes de « collectivisme » (Jones 2012 : 31 ; Burgin 2012 : 56–61, 72–73). La guerre va interrompre les efforts de ce mouvement, mais à la marge du conflit armé qui déchire l'Europe, les penseurs néolibéraux vont établir plusieurs des opus fondamentaux de leur doctrine (Jones 2012 : 31–37, 83 ; Burgin 2012 : 80).

Des deux bords de l'Atlantique, le déclin de la confiance dans le laissez-faire économique entraîne un sentiment d'urgence et de marginalisation chez ses défenseurs alors même qu'il renforce les impulsions technocratiques héritées de l'ère progressiste. Dans ce contexte, l'expertise devient un instrument indispensable pour justifier les requêtes politiques ou pour s'opposer à des décisions dont les motifs reposent sur des arguments et des données savants. Le diagnostic de Smith est clair à cet égard. Selon lui, la Grande Dépression et le *New Deal* marquent profondément le paysage discursif américain en matière de politiques publiques. Dans la foulée des réformes, le lieu des luttes et des enjeux politiques de l'époque passe des États et des villes individuelles pour converger sur Washington. Cela fait en sorte que le secteur du lobby et de l'activisme politique (en pleine croissance dans les années 1930) doit s'ajuster. Devant le recours croissant à l'expertise au sein du gouvernement fédéral, les groupes d'intérêts et les organisations activistes doivent eux aussi recourir à des experts afin de

se faire entendre par les économistes et les avocats de l'État. Servant à justifier des dispositifs ou à rationaliser des convictions politiques, l'expertise des administrateurs et la contre-expertise des groupes d'intérêts sont de plus en plus perçues comme des extensions du pouvoir et de la rhétorique politique (Smith 1991 : 81 ; 94). L'expertise en politiques publiques a toujours été de nature politique, mais ayant parachevé son entrée dans le champ politique pendant l'entre-deux-guerres, le langage de l'expertise est capté par les enjeux spécifiques de cet espace.

Une autre conséquence de l'introduction de l'expertise dans le processus politique est l'effet miroir de l'ascension des spécialistes. Elle relève de la vulnérabilité des experts à la critique politique. Ainsi, pour son rôle dans le *Brain Trust* de Roosevelt et dans l'élaboration de projets de loi relatifs au plan de relance, l'économiste Rexford Guy Tugwell est l'objet de condamnations politiques, notamment de la part d'entrepreneurs méfiants des initiatives du *New Deal* (Smith 1991 : 80). Des organisations de recherche dédiées aux politiques étrangères comme la FPA et l'IPR vont aussi se mêler aux controverses politiques de l'époque. Les enjeux internationaux de la fin des années 1930 et le déclenchement de la guerre vont mettre à l'épreuve leur engagement envers l'impartialité et compliquer l'entretien de leur réputation en matière de neutralité. Surtout à partir des années 1940, la FPA et l'IPR sont secoués par une série de critiques et controverses relatives à la convenance de leur discours. L'IPR en particulier peine à ne pas aliéner les délégations de ses membres étrangers. Mais les attaques les plus sévères contre l'IPR et la FPA (qui viennent parfois de leurs propres membres) vont porter sur leur traitement de sujets liés au communisme. Que ce soit pour leurs analyses du gouvernement nationaliste et de l'opposition communiste en Chine dans les années 1940 ou pour leurs recommandations relatives aux relations américano-soviétiques après la guerre, l'accusation d'une insidieuse influence communiste n'est jamais loin (Raucher 1978 : 501–509). La prise de conscience du rôle croissant de l'expertise dans les affaires politiques va aussi provoquer un retour critique contre l'expertise elle-même. Smith donne un exemple venant de la gauche

intellectuelle. Dans un livre publié en 1939 et intitulé *Knowledge for What?*, le sociologue Robert Lynd formule une critique de la technocratie qui lui reproche son caractère surspécialisé et son adhésion tacite à l'ordre prévalent (Smith 1991 : 95–96).

Les membres des instituts de politiques publiques créés au début du siècle investissent le politique par leur formulation de divers programmes pour la promotion de la paix, la standardisation du travail social, la conciliation des conflits de travail et la modernisation de la fonction publique et des services publics. Ils participent à ce titre à la prise en charge des affaires publiques sous l'égide d'un compromis politique manifestement progressiste voulant soumettre divers enjeux de réforme sociale à une gestion pragmatique et rationnelle. Ensuite, les rapports entre l'expertise en sciences sociales et les affaires publiques continuent à évoluer après la Première Guerre mondiale. Les théâtres des enjeux internationaux et des troubles économiques de l'entre-deux-guerres servent d'appui à une institutionnalisation croissante de l'expertise dans le processus d'élaboration et de contestation des politiques publiques.

Le rôle de l'État est ici primordial. Dans le sillage de Pierre Bourdieu, l'État peut être conçu comme une instance qui est « investie d'une autorité spécifique », soit « la représentante reconnue du bien commun, de l'universel ». Capable d'agir avec « la force de l'officiel », l'État est en fait une collection de champs dont l'enjeu des luttes est le pouvoir de « constituer et d'imposer » certaines « normes coercitives » comme universelles, c'est-à-dire « le monopole de la violence symbolique légitime ». Or, cette « gestion de l'universel » doit nécessairement passer par « une catégorie d'agents qui ont pour propriété de s'approprier l'universel » (Lenoir 2012 : 146–147). Dans les horizons de cette interprétation, l'introduction de l'expertise (et plus précisément de l'expert en sciences sociales) dans l'appareil interne et contractuel de l'État (c.-à-d. dans les pratiques de formulation législative, mais aussi dans le champ bureaucratique) établit le langage du spécialiste comme force privilégiée capable d'exercer ce pouvoir

symbolique : ce pouvoir de dire ce qui doit être fait au nom du bien commun, c'est-à-dire de gérer l'universel. Dans ce contexte, une capacité en matière de capital culturel propre aux sciences sociales devient un atout pour le fonctionnaire. En effet, le champ bureaucratique d'un gouvernement est le lieu où se joue la gestion des biens publics, mais c'est aussi un lieu de lutte pour les salaires, les honneurs et les titres que procure cette activité (Bourdieu 1997 : 67–68). Or, plus généralement, la maîtrise de cette forme discursive spécialisée (voir de l'expertise économique en particulier) devient un passage obligé (ou du moins important) dans les luttes pour définir l'action (et l'inaction) publique.

Ce surcroît de légitimité des sciences sociales se répercute également dans d'autres champs sociaux depuis le début du siècle. Dans le champ intellectuel — ce champ relativement autonome de production d'énoncés symboliques —, le langage de l'expertise en sciences sociales continue son ascension depuis la fin du XIXe siècle. Cette montée est propulsée par la force du « scientifique » dans les luttes propres à cet espace et reconduite avec entrain par les catégories du pragmatisme et les espoirs du progressisme (voir Smith 1991 : 14–16). Dans le champ du pouvoir — ce champ des élites où les leaders de différents champs se font concurrence pour définir la valeur relative des types de capitaux qu'ils maîtrisent —, des alliances se forment entre entrepreneurs, politiciens et spécialistes en sciences sociales pour asseoir la crédibilité du capital culturel scientifique au service d'un pragmatisme libéral (voir Medvetz 2012 : 78, 80–81). Dans le champ politique — cet espace de prises de position et ce système d'écart où se joue la prise de pouvoir (voir Bourdieu 1981) —, cette coalition en devenir œuvre à définir un nouveau centre politique conciliant un État interventionniste et une économie libérale.

Dans le théâtre de la Grande Dépression et du *New Deal*, le champ politique américain héberge (et va continuer à héberger) des désaccords importants quant à la forme exacte que doit prendre l'État. Les luttes intestines au sein de la coalition dominante et les

réactions pour avancées des prescriptions concurrentes vont toutes reprendre le langage de l'expertise. Or, s'il s'agit d'une *politisation* de l'expertise, le même processus peut tout aussi bien être décrit comme une *expertisation* du politique. En effet, la rencontre de l'expertise et du politique engendre des tensions réciproques entre les logiques de ces sphères. Si l'expertise doit composer avec les systèmes d'opposition du champ politique, le politique est tout aussi traversé, à sa manière, par les catégories antagoniques du champ intellectuel. Par exemple, les tarifs, les régulations, les taxes, les mécanismes d'autorégulation des marchés et l'état des rapports entre les nations comportent des significations qui chevauchent et raccordent les enjeux des deux champs. En d'autres mots, les débats en sciences sociales ont toujours eu des implications politiques, et vice-versa. Si la *pratique* de l'expertise semble passer d'une production de connaissance désintéressée à une reconduction des débats politiques, c'est principalement par son inscription plus solide dans la *pratique* du politique, comprise à la fois comme concurrence entre groupes (et entre idées) et comme travail de gestion du corps social.

Dans la période de l'après-guerre, la position privilégiée des spécialistes en sciences sociales dans le champ intellectuel et dans le champ bureaucratique va permettre aux technocrates de devenir les gestionnaires de l'universel en harmonie avec les objectifs de la coalition dominante du champ politique. En parallèle, les élites politiques, économiques et culturelles qui sont (immédiatement ou graduellement, selon leur disposition) exclues de l'horizon de cette coalition, en raison de leurs positions divergentes (ou plus radicales), sont marginalisées politiquement. Dans ce contexte, l'activisme promarché est contraint d'asseoir son discours sur des bases institutionnelles plus ambitieuses.

### 1.5. La réorganisation de la droite économique

Aux États-Unis, une opposition aux initiatives du *New Deal* et à l'hégémonie keynésienne dans les départements de sciences économiques s'organise autour de quelques groupes d'entrepreneurs et d'intellectuels fidèles aux principes du libéralisme économique. Cette droite américaine, qui s'oppose au *New Deal* dans les années 1930 et 1940, ne se revendique pas du conservatisme classique de l'Ancien Monde ou de sa nostalgie pour les formes sociales des anciens régimes (l'héritage du conservatisme burkien classique est reconstruit à partir des années 1950). Au contraire, les revendications de la droite anti-*New Deal* relèvent d'une « réaction bourgeoise post-conservatrice » contre la menace que pose l'État-providence pour le libéralisme classique tel qu'imaginé aux États-Unis (Gottfried 2012 : 13). L'*American Economic Foundation*, établit par Fred G. Clark en 1939, est précoce dans son engagement pour défendre le libre marché, mais elle entre en déclin à la mort de son fondateur en 1973 (Jones 2012 : 160). Elle n'atteint jamais le degré de prééminence de l'*American Enterprise Association*.

L'*American Enterprise Association* (AEA) est fondé à New York en 1938 par le chef de la *Johns-Manville Corporation* Lewis H. Brown, mais elle est temporairement fermée au début de la Deuxième Guerre mondiale pour être relancée à Washington en 1943, puis renommée l'*American Enterprise Institute* en 1962. Brown est plus modéré dans sa critique du *New Deal* que plusieurs de ses contemporains au sein de l'élite économique du pays. Or, s'il tolère cet exercice en réponse à la Grande Dépression, il est tout de même soucieux de contenir l'expansion de l'État dans la sphère économique et se montre un ardent défenseur de la responsabilité individuelle et de principes économiques « fondamentaux » (Smith 1991 : 174–175). L'AEA demeure marginale sur la scène politique nationale devant l'ascension d'un consensus libéral pragmatique, mais elle va former un nœud important de l'organisation du mouvement conservateur à l'époque, particulièrement en offrant un lieu pour construire et affermir l'identité



conservatrice de ses membres et de sa communauté (Stahl 2016 : 13–18). Les premiers travaux diffusés de cette organisation incluent une vaste critique des contrôles de prix et de production mise en place pendant la dépression (Medvetz 2012 : 67). Plus largement, elle produit des études et des dépliants pour le grand public et des services d'analyses de législations plus succincts à l'attention des membres du Congrès américain. Dans ses écrits, l'AEA argumente systématiquement contre l'expansion des interventions de l'État dans divers domaines économiques et sociaux. Pour protéger son statut d'organisme de bienfaisance à fonction éducative, elle présente ses conclusions comme les résultats d'analyses « objectives » et situe la continuation du système de libre concurrence économique dans l'horizon de « l'intérêt public ». En 1950, son penchant conservateur va attirer les soupçons du Comité spécial de la Chambre des représentants des États-Unis sur les activités de lobbying. Œuvrant à l'extérieur du centre libéral pragmatique dominant, l'AEA est réprimandée par les membres de ce comité pour ce qu'ils perçoivent comme des analyses partiales et une émission cavalière de l'unique point de vue de la communauté des affaires. Cette vérification, qui coïncide avec la mort de son fondateur Lewis H. Brown en 1951, va déclencher une période de crise au sein de l'AEA, mais celle-ci va resurgir en force suivant sa réorganisation en 1953 (Stahl 2016 : 18–31).

Ce même cercle conservateur va aussi investir dans la promotion de l'efficacité du gouvernement, notamment dans l'optique de lutter contre l'augmentation des taxes. Des échanges informels entre Brown et d'autres dirigeants d'entreprises dans les années 1930 mènent ainsi à la création de la *Tax Foundation* à New York. Outre que Brown, les entrepreneurs impliqués incluent le président de la *General Motors Corporation* Alfred P. Sloan, Jr., le vice-président aux finances de la même compagnie Donaldson Brown et le président de *Standard Oil* William S. Farish. La *Tax Foundation* est fondée en 1937 et incorporée en 1938 avec le soutien moral et financier de banquiers et d'industriels. L'objectif premier de cette organisation fut de produire

des données sur les finances gouvernementales et de mobiliser l'opinion publique dans l'optique de militer pour « l'efficacité en matière de taxes et de gouvernement » (Tax Foundation 1987 : 3–5).

Le mouvement néolibéral, pour sa part, est principalement centré sur l'Europe à l'époque. En effet, c'est la Société du Mont-Pèlerin, fondé par Hayek en 1947, qui forme le cœur du programme institutionnel initial de ce mouvement. Cette organisation regroupe des universitaires, des journalistes, des militants et des entrepreneurs venant de divers pays d'Europe et des États-Unis. Hayek envisage une association d'individus unis autour d'un accord fondamental et consacré à l'examen des principes généraux du libéralisme. À ses débuts la Société peine encore à définir le remaniement philosophique qu'elle propose, mais des choix vont finir par s'imposer par rapport à la composition de la société. Chargés de financer le voyage transatlantique des participants américains, les dirigeants du *William Volker Fund* (cf. infra) vont exercer un contrôle sur la liste des invités en refusant de payer pour le transport d'individus qui ne partagent pas leurs idéaux militants. D'autres individus plus centristes qui correspondent avec Hayek pendant l'époque formative du mouvement vont progressivement prendre leurs distances vis-à-vis du réseau néolibéral. En œuvrant à définir les paramètres de leur réévaluation du libéralisme les membres de la Société du Mont-Pèlerin vont graduellement établir les contours de leur identité (Burgin 2012 : 85, 94–97, 101, 105). De manière générale, les intellectuels qui se joignent à cette société entretiennent un sentiment d'urgence par rapport à ce qu'ils perçoivent comme un environnement politique qui menace la liberté individuelle et la dignité humaine. Ils acquiescent au diagnostic de Hayek qui voit dans les causes progressistes et dans la social-démocratie l'ombre d'un glissement vers un collectivisme dangereux. À ce titre, la communauté réunie autour de la Société du Mont-Pèlerin va faire de la protection du marché libre une condition centrale de sa vision de la liberté humaine. Plus qu'autres choses, les membres de la Société vont chercher à réaffirmer la valeur du capitalisme

et du libéralisme sur des fondements nouveaux (Jones 2012 : 32, 73–74 ; Burgin 2012 : 108, 110).

Le mouvement néolibéral va aussi connaître des ramifications aux États-Unis à l'époque. Le *William Volker Fund*, un fonds créé en 1932 par l'entrepreneur et philanthrope de Kansas City William Volker, est particulièrement central à cet égard. Depuis sa création, cette fondation s'adonne surtout au financement de travaux publics. Par contre, dans le contexte de l'après-guerre le neveu de Volker, Harold Luhnow, prend en charge la fondation de son oncle et cherche à transformer ce fond en organe consacré à la cause du libéralisme économique aux États-Unis (Volker lui-même meurt en 1947). Pendant la fin des années 1940 et au cours des années 1950, le fond va offrir un soutien matériel important aux efforts des militants qui adoptent cette cause. Luhnow est particulièrement intéressé par la diffusion des idées de Hayek. Le *William Volker Fund* va garantir le salaire de Hayek lorsque celui-ci se joint à l'Université de Chicago en 1950. Il va également offrir des dons non sollicités à ceux qui produisent des publications compatibles avec les idéaux de son président et financer des bourses pour étudier en droit à l'Université de Chicago. Sa générosité s'étend aussi à la Société du Mont-Pèlerin et à d'autres institutions consacrées à la circulation d'arguments contre la planification économique comme la *Foundation for Economic Education* et le *Free Market Study* (Mirowski et Van Horn 2009 : 140–141, 229–230 ; Burgin 2012 : 100–101, 171).

La *Foundation for Economic Education* (FEE) est formée en 1946 par Leonard Read, un entrepreneur employé à la succursale de la Chambre du commerce des États-Unis à Los-Angeles (Medvetz 2012 : 67). Read est aussi un ancien vice-président du *National Industrial Conference Board* (NICB). Son départ de cette organisation illustre la profondeur de son activisme. Pour lui, le NICB est beaucoup trop conciliant particulièrement à cause de sa volonté de présenter « les deux côtés » des débats. Dans

l'espoir d'établir sa propre approche à l'activisme promarché, Leonard Read va solliciter un prêt du *William Volker Fund*. Il va aussi acquérir des dons de l'homme d'affaires H. B. Earhart et de plusieurs grandes compagnies. Avec ces fonds, il achète un ancien manoir à Irvington dans l'État de New York et crée la FEE dans l'optique d'établir un front de militantisme intellectuel non seulement anticomuniste, mais essentiellement procapitaliste. Or, à la différence des associations entrepreneuriales sectorielles, les brochures, dépliants et enregistrements sur vinyles diffusés par la FEE édictent moins un éloge des entreprises qu'une ardente défense de la philosophie politique de la communauté des affaires, soit les principes du libéralisme économique. Malgré certaines tensions avec les membres plus académiques de la communauté néolibérale, la FEE va occuper une place importante dans ce réseau (Mirowski et Van Horn 2009 : 156 ; Burgin 2012 : 166–168 ; Phillips-Fein 2009 : 16, 26–27, 54–55 ; Medvetz 2012 : 67).

Le *Free Market Study*, qui est fondé à l'École de droit de l'Université de Chicago en 1946 est le produit d'une alliance entre les intellectuels du réseau néolibéral et les membres de la droite entrepreneuriale américaine qui contestent le *New Deal*. Dans les années 1940, alors que Hayek rumine sa vision d'une organisation internationale qui deviendra la société du Mont-Pèlerin, il correspond activement avec Henry Simons dans l'optique d'organiser la fondation d'une institution parallèle à l'Université de Chicago avec Aaron Director à sa tête. Après plusieurs échanges pour négocier une entente entre Director et l'administration de l'Université, le *Free Market Study* est fondé à l'école de Droit de l'Université de Chicago en automne de 1946. Son objectif est alors de faire la promotion des vertus du libre marché et d'explorer les relations entre la liberté économique et les libertés individuelles et politiques. Le programme est financé par le *William Volker Fund*. Le président de ce fonds, Harold Luhnnow, milite avec entrain pour sa vision du *Free Market Study* et exerce un contrôle important sur les nominations de son Comité exécutif pour assurer la préséance d'individus bien alignés avec son programme idéologique. Significativement, le *Free Market Study*

forme un des terreaux pour la reconfiguration du dogme néolibéral vers des postures plus cohérentes et épurées dans les décennies de l'après-guerre (Mirowski et Van Horn 2009 : 146–149, 151–152, 157–158, 162, 166–167 ; Van Horn 2009 : 205).

Le mouvement néolibéral va se radicaliser et établir des racines plus profondes aux États-Unis au cours de la deuxième moitié du XXe siècle (cf. chapitre 2). Ce mouvement annonce la mobilisation des laboratoires d'idées comme des instruments politiques dans la guerre des idées. Néanmoins, l'importance de ces balbutiements n'est pas immédiatement évidente. Les réseaux transatlantiques d'individus et d'organisations néolibéraux fidèles aux préceptes du libre marché commencent à prendre forme afin de résister au « collectivisme » que perçoivent leurs membres autant dans le totalitarisme fasciste et communiste que dans le *New Deal* américain et la social-démocratie britannique, mais leur heure de gloire est encore à venir (Burgin 2012 : 27–29 ; Jones 2012 : 22–24). Dans la période de l'après-guerre, c'est un libéralisme plus centriste et pragmatique qui domine.

### **1.6. La constitution d'un consensus keynésien**

La Deuxième Guerre mondiale gonfle et mobilise la capacité scientifique des États-Unis de manière sans précédent. Avec les innovations technologiques qu'elle engendre, ce conflit démontre la puissance des sciences dans un tout nouvel ordre de grandeur. Or, le théâtre de la guerre fait aussi émerger des contributions de divers experts en sciences sociales qui participent à la rationalisation des instances économiques, civiles, bureaucratiques et militaires de la nation. En plus de multiplier par quinze le volume des dépenses fédérales en R et D, l'effort de guerre entraîne la formation et la transformation d'une panoplie d'agences gouvernementales pour administrer les mesures exceptionnelles et assurer la gestion économique du pays. À ce titre, le conflit

motive la création de plusieurs unités gouvernementales de recherche et signe un regain de confiance dans la gestion technocratique de la société (Smith 1991 : 98–99).

Les experts en sciences sociales rencontrent une résistance à la démonstration de leur utilité à laquelle les physiciens et les ingénieurs ne sont pas confrontés, mais les anthropologues, les économistes, les géographes, les historiens, les linguistes, les psychologues et les sociologues qui investissent les agences gouvernementales pendant le conflit contribuent à l'effort de guerre par l'entremise de divers dispositifs de recherche et d'intervention. Ceux-ci incluent des analyses économiques, des sondages d'opinion publique, des tests psychologiques et d'intelligence, des examens de stress au combat et des enquêtes sur les cultures ou les dynamiques de groupe. Ces experts ne sont pas seulement reconnus et valorisés pour leur intelligence, leurs connaissances ou leur capacité d'apprentissage. Ils sont dorénavant recrutés pour leurs aptitudes en tant que membres de disciplines spécifiques armés de méthodes et de compétences particulières pouvant informer l'élaboration des politiques publiques (Smith 1991 : 100, 103). La valorisation de la compétence générale des individus fait donc place à l'emploi des compétences techniques qui définissent les disciplines.

Parmi les disciplines en sciences sociales ayant participé à l'effort de guerre ce sont les sciences économiques qui en ressortent avec la plus grande augmentation en matière de statut et de confiance (Smith 1991 : 101). En mobilisant le langage et les prescriptions que leur fournit la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* de Keynes, publiée en 1936, la majorité des économistes qui œuvrent dans les universités américaines pendant les années 1930 et 1940 convergent vers un terrain d'entente par rapport à la posture adéquate de l'État. Avec le retour à une économie de paix, les préceptes keynésiens pour réguler les cycles économiques, stimuler la demande globale et maintenir l'emploi et la croissance dominant le centre des sciences économiques et informent les programmes adoptés par les décideurs politiques américains. Des deux bords de l'Atlantique, l'après-guerre coïncide avec l'expansion

de l'État-providence alors qu'un nouveau centre de l'échiquier politique se consolide. Depuis le lancement du *New Deal* et des mesures de guerre, les lignes de faille relatives aux rôles et aux outils appropriés du gouvernement vis-à-vis de l'économie se dessinent avec davantage de clarté. Ces enjeux alimentent des débats dans les cercles académiques et politiques, dans le milieu des affaires et dans les réseaux d'analyses de politiques publiques. Or, au cours des années 1940, les échanges relatifs à la composition de l'économie mixte qui émerge à l'époque gravitent davantage vers un dialogue centriste qui alimente la constitution de l'ordre consensuel de l'après-guerre en matière de politiques économiques.

Ce contexte voit l'ajout de nouvelles organisations vouées à l'analyse des politiques économiques. Dans les années 1940, l'établissement des contours dominants du débat relatif au rôle du gouvernement dans l'économie ainsi que la consolidation des postures politiques dominantes autour d'un consensus keynésien sont facilités par les activités du *Committee for Economic Development* (CED) et ses multiples sous-comités régionaux. Fondé en 1942 et constitué principalement de représentants du monde des affaires, le CED émerge d'un comité organisé par le département du Commerce pour s'occuper de préoccupations relatives à la démobilisation et son impact sur la société américaine. Les entrepreneurs recrutés pour siéger à ce comité sont principalement des membres du *Business Advisory Council*, un groupe d'hommes d'affaires quasi officiel créé en 1933 pour conseiller le département du Commerce. Depuis quelques années, certains membres du *Business Advisory Council* maintiennent des liens avec des universitaires et entretiennent un intérêt pour la création d'un groupe de recherche pouvant réunir en dialogue des décideurs politiques, des économistes et des hommes d'affaires. Le résultat de ces efforts, l'*American Policy Commission*, est par la suite incorporé comme comité de recherche au département du Commerce puis désaffilié sous la forme du CED (Smith 1991 : 104–106 ; Medvetz 2012 : 69). Par ses origines au département du Commerce et son indépendance formelle par rapport au

gouvernement, le CED représente une formule organisationnelle qui chevauche le secteur public et le monde des affaires (Smith 1991 : 106). Répondant aux préoccupations des fondateurs du CED par rapport à la crédibilité publique de cette organisation, ce modèle organisationnel permet au CED d'apparaître (et de se faire valoir) comme détaché autant des impulsions interventionnistes du gouvernement que des intérêts des associations économiques sectorielles (Medvetz 2012 : 68–69). Néanmoins, le CED peine à maintenir cette image lorsque les médias le confondent avec d'autres entités comme le NICB (Smith 1991 : 106).

Le CED est initialement impliqué dans des projets à court terme relatifs à la transition post-guerre, mais il s'engage par la suite dans des programmes plus longs dans l'optique d'établir des dialogues entre élites sur les politiques économiques de la nation. Administré principalement par des entrepreneurs ayant des liens avec le monde académique, le CED entretient aussi un corps permanent d'économistes recrutés pour réaliser des projets de recherche et pour participer aux discussions organisées de sorte à réunir des hommes d'affaires et des fonctionnaires. Dans l'optique de faire reposer ces échanges sur des bases rationnelles plutôt que dogmatiques ou idéologiques, les membres du CED vont se tourner vers le keynésianisme qui gagne en popularité dans le monde académique. Par sa position entre divers secteurs de l'élite et son orientation particulière, le CED devient un nœud important dans la constitution d'un chemin mitoyen entre la planification et le libéralisme économique classique. Il participe ainsi à l'édification d'une approche centriste d'intervention gouvernementale qui est manifestement keynésienne, soit fondée sur des leviers d'ajustement économique par opposition autant au *laissez-faire* qu'à la production planifiée (Smith 1991 : 106–109). Dans le contexte de la Grande Dépression, les interventions de Keynes donnent sens à un rôle crucial pour le gouvernement dans la gestion de la demande agrégée et offrent une justification pour la stimulation de l'économie en temps de crise ou de croissance affaiblie. Il établit aussi les bases de la gestion macroéconomique par des politiques



fiscales et monétaires. Les technocrates keynésiens de l'après-guerre vont mobiliser les ces leviers avec une confiance prononcée (Jones 2012 : 184–189).

Le consensus keynésien a pour effet d'institutionnaliser la présence d'économistes au sein de la bureaucratie d'État, mais les pressions relatives à la guerre froide motivent un recours stratégique à l'expertise et un sentiment d'urgence par rapport à la capacité scientifique du pays. En passant par le progressisme, le *New Deal*, deux guerres mondiales et le consensus politique de l'après-guerre, le service public américain connaît des vagues successives de croissance administrative et comporte dorénavant un nombre sans précédent d'experts en sciences sociales. Avec le retour de la paix, les luttes contre les récessions économiques et contre le développement du communisme sont réacheminées au centre des préoccupations politiques de l'époque et alimentent la recherche de moyens techniques pour mener ces combats avec efficacité. Les administrations de Truman et d'Eisenhower sont particulièrement enclines à la formalisation du rôle des experts-conseillers à Washington. Avec l'imputation des rapports entre le bureau ovale et l'expertise à des structures institutionnelles comme le *Council of Economic Advisers*, le *Central Intelligence Agency* et le *Nation Security Council*, entre autres, l'engin consultatif du pouvoir exécutif s'établit de manière plus solide et normalise les échanges au sein du processus décisionnel. Le pouvoir législatif se dote aussi d'instances consultatives comme le *Joint Committee on the Economic Report* (renommé *Joint Economic Committee* par la suite) (Smith 1991 : 99 ; 109-113).

Cette institutionnalisation de l'expertise au sein du gouvernement n'a pas seulement pour effet de gonfler les rangs des experts dans le service public. Elle cristallise aussi la légitimité de leur rôle et facilite les échanges entre les experts gouvernementaux et les spécialistes qui investissent les organismes de recherche privés. L'approche du président Kennedy va accentuer cette tendance. Les experts recrutés dans les agences consultatives et régulatrices de son administration investissent la structure

gouvernementale de manière plus distribuée et moins hiérarchique que ceux du temps d'Eisenhower et cette configuration contribue à la prolongation des rapports entre la bureaucratie et les experts employés dans des *think tanks* ou des universités. De concert avec l'augmentation considérable des dépenses fédérales en recherche et développement pendant et après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement américain devient un important consommateur d'expertise et génère une demande pour un secteur émergent de recherche contractuelle. Dorénavant, le gouvernement fédéral possède un assemblage diffus d'agences consultatives pouvant recourir à leurs propres partenaires externes. De plus, les membres du personnel de recherche du gouvernement fédéral, dont les spécialistes provenant de la *RAND Corporation* qui entourent le secrétaire de défense Robert McNamara, continuent à entretenir des rapports avec leurs institutions d'origine (Smith 1991 : 113, 126 ; Radin 2013 : 17).

### **1.7. Le déploiement de l'appareil technocratique américain**

L'effort de guerre dans les années 1940, l'urgence de la guerre froide dans les années 1950 et 1960 et la confiance dans la capacité des sciences et des technologies à résoudre divers défis de production, fournissent les impulsions pour institutionnaliser et intensifier le patronage étatique des sciences à l'échelle des politiques scientifiques de la deuxième moitié du XXe siècle (Smith 1989 : 36–39 ; Godin 2004 : 6). Dans son *American Science Policy Since World War II*, Bruce L. R. Smith présente l'émergence des politiques scientifiques et l'intensification des rapports entre la science et le gouvernement américain après la Deuxième Guerre mondiale comme une rupture considérable par rapport à la réalité du XIXe siècle et même de l'entre-deux-guerres. Selon lui, la période de l'après-guerre est caractérisée par l'émergence d'un consensus important relatif à la signification des sciences et des technologies, mais aussi vis-à-vis du rôle central que doit jouer le gouvernement fédéral dans leur financement. Ce consensus trouve une expression partielle dans *Science – The Endless Frontier*, le rapport influent produit par le conseiller scientifique de Roosevelt, Vannevar Bush, et

présenté au président Truman en 1945. Néanmoins, le rapport de Bush n'est pas appliqué à la lettre et le consensus de l'après-guerre relatif aux politiques scientifiques du pays advient de la négociation d'une position mitoyenne entre l'autonomie des sciences et la promotion d'objectifs sociaux (Smith 1989 : 36–37, 40–43).

Dans le cadre de la politique scientifique américaine de l'après-guerre, une part importante des fonds est attribuée selon un financement par projet. Le financement institutionnel, pour sa part, est conditionnel à des évaluations périodiques. Or, de manière générale, la responsabilité d'allouer le financement aux chercheurs est confiée aux agences fédérales particulières qui encouragent la recherche fondamentale et appliquée en fonction de leurs missions spécifiques. Dans ce système le rôle de la *National Science Foundation* est conçu de manière résiduelle et complémentaire. Elle formule une certaine orientation générale et offre du financement aux projets qui ne correspondent pas à la mission des agences spécifiques. Il en résulte un système d'évaluation par lequel des experts dans des domaines spécifiques sont, en principe, mandatés pour juger du mérite de leurs pairs dans une structure pluraliste, décentralisée et sensible aux priorités des agences gouvernementales distinctes. Le volume important des fonds assure un système d'orientation flexible que l'on nomme « *mission-oriented basic research* ». La recherche fondamentale est généreusement financée pour autant que l'entreprise dans son ensemble favorise les fins générales du gouvernement (Smith 1989 : 44–52).

Dans ce système, une part dominante des fonds est réservée à la recherche qui répond à des intérêts militaires (Forman 1987 : 152 ; Smith 1989 : 49–50). Néanmoins, la croissance des montants versés en R et D, la confiance dans la science et la technologie et la foi dans la capacité des marchés à sélectionner les innovations rentables et la main-d'œuvre scientifique nécessaire assurent l'harmonie des relations entre la science et l'État. En autant que la croissance continue, les tensions latentes relatives aux débats

en matière de modes de financement et de priorités de recherche sont poussées en arrière-plan d'un consensus ostensible (Smith 1989 : 38–40). Cette conjoncture favorise certainement les laboratoires industriels privés qui reçoivent, selon Paul Dickson, les deux tiers des fonds dépensés, mais elle étend aussi sa générosité aux universités, aux centres de recherche universitaires et à divers groupes de recherche temporaires dispersés dans les ailes exécutive et législative du gouvernement fédéral. Enfin, elle permet aux agences fédérales d'étendre leurs relations avec diverses institutions de recherche privées qui opèrent dans l'orbite de leurs préoccupations (Dickson 1971 : 7, 18–19).

Le contexte de l'après-guerre et du début de la guerre froide mène ainsi à une nouvelle configuration des rapports entre l'État et les sciences. En partie par l'évolution des rapports entre le militaire et l'industrie, mais aussi par la consolidation de nouveaux rôles pour l'État par rapport au financement des sciences et la gestion de l'économie, la conjoncture de l'époque engendre la convergence de plusieurs développements relatifs aux relations entre l'expertise scientifique et le gouvernement. En plus d'une expansion et d'une technicisation de l'administration publique sous l'égide d'un consensus keynésien, le climat de l'après-guerre motive une effusion généreuse de ressources fédérales pour amplifier la capacité scientifique du pays. Ces développements facilitent la mobilisation de nouveaux dispositifs méthodologiques hautement sophistiqués pour informer les prises de décisions stratégiques. Ils engendrent aussi l'organisation de groupes de recherches et reposent même parfois sur ceux-ci. Caractéristiques de l'époque, ces institutions de recherche vont souvent tisser des liens avec les agences du gouvernement fédéral tout en maintenant leur indépendance formelle par rapport à l'État.

Même si les politiques scientifiques de la deuxième moitié du XXe siècle entretiennent des préoccupations importantes relatives à la commercialisation des innovations technologiques (Godin 2004 : 6), il est difficile de surestimer le poids de la sécurité

nationale parmi les priorités qui motivent le financement de la recherche aux États-Unis depuis la Deuxième Guerre mondiale. Au cours de la guerre, la coopération entre le gouvernement, l'industrie et la communauté scientifique alimente la création d'une panoplie d'agences mobilisant l'expertise de mathématiciens, d'ingénieurs et de scientifiques pour améliorer la capacité technologique du militaire et concevoir de nouveaux systèmes de computation et de planification. Des organes fédéraux comme l'*Office of Scientific Research and Development*, des corps militaires comme l'armée, la marine de guerre et les forces de l'air et des initiatives comme le projet Manhattan multiplient les relations entre l'État et les scientifiques de la nation. En 1945, le projet d'assurer la sécurité nationale en cultivant une supériorité scientifique est fermement établi. De plus, les exigences militaires de la guerre de Corée entre 1950 et 1953 et les pressions politiques relatives à la guerre froide, notamment après le lancement de Spoutnik en 1957, continuent à alimenter l'implication du gouvernement, et particulièrement du militaire, dans l'orientation et le financement de la recherche scientifique (Forman 1987 : 152–166).

Déjà pendant les hostilités européennes des années 1940, les agences fédérales américaines intensifient la constitution de contacts de recherche et établissent des liens durables avec diverses organisations dont des laboratoires universitaires comme le *Radiation Lab* du *Massachusetts Institute of Technology*. Dans le contexte de l'après-guerre, ces rapports évoluent en un marché compétitif pour l'expertise contractuelle dans lequel œuvrent des firmes de recherche privées dont le modèle est la *RAND Corporation*, fondée en 1946 sous le nom de *Project RAND*. Comme bien des institutions de recherche de l'époque, *il est* le produit de la collaboration de scientifiques et représentants du gouvernement et du monde des affaires. Vers la fin de la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs hauts dirigeants et scientifiques de l'armée américaine conçoivent les développements techniques et technologiques en matière d'armement et de planification stratégique comme un atout indispensable. Pour eux,

l'usage judicieux de dispositifs scientifiques a amplement démontré la nécessité de continuer à développer des partenariats entre le militaire et la communauté scientifique après le retour de la paix. Impressionné par les succès stratégiques des techniques de la recherche opérationnelle pendant la guerre, le General Henry Harley Arnold signe un contrat avec le *Douglas Aircraft Corporation* en 1945 afin que cette compagnie organise un groupe de recherche civil dédié à l'amélioration des forces de l'air. Avec un budget initial de 10 millions de dollars en 1946, *Project RAND* prend rapidement de l'ampleur avant d'être transposé dans un nouvel organisme indépendant avec l'aide des forces de l'air et de la fondation Ford. C'est ainsi que naît la *RAND Corporation* en 1948 (Smith 1991 : 114–115).

En tant qu'organisme de recherche contractuelle, la *RAND Corporation* s'engage dans une gamme impressionnante de projets de recherche bien financés. Ses programmes de recherche sont d'abord limités à des problèmes techniques relativement précis et commandés par les forces de l'air. Dans les années qui suivent, ils vont continuer à traiter de systèmes d'armements et de technologies militaires, mais ils vont aussi évoluer pour comprendre des domaines plus larges, dont la diplomatie, le climat politique international, la planification militaire, la stratégie nucléaire et les politiques de sécurité nationale et civile. À travers une collection d'outils techniques souvent regroupés sous la rubrique de l'analyse de systèmes, les chercheurs de *RAND* opèrent dans ces sphères avec l'ambition d'imposer une maîtrise technique d'une panoplie d'activités, dont les acquisitions militaires, la planification à long terme, la gestion des budgets et la prise de décisions logistiques. En mobilisant le langage et la confiance des ingénieurs, *RAND* participe à l'édification d'une « science » des politiques publiques et d'une culture de l'intervention technique consacrée à la rationalisation des dispositifs politiques et à la quantification des paramètres décisionnels (Medvetz 2012 : 70–72 ; Smith 1991 : 117–118, 121, 136–138).

La *RAND Corporation* forme un organisme prototype dans une nouvelle vague d'organisations de recherche. Celle-ci comporte des exemples comme le *Center for Naval Analyses* (1942), le *Mitre Corporation* (1958), le *Systems Development Corporation* (1955), l'*Institute for Defense Analyses* (1956), *Analytic Services* (1958) et le *Research Analysis Corporation* (1961). Comme *RAND*, la plupart de ces organisations commencent par aborder des tâches techniques relativement précises, dont l'évaluation d'armements, la résolution de problèmes d'ingénieries et le développement d'ordinateurs spécialisés. Or, certains vont voir leur rôle évoluer vers des questions de politiques publiques plus larges. Le *Hudson Institute* (1961), un centre spécialisé dans l'analyse du futur, et l'*Urban Institute* (1968), un organe d'étude des politiques sociales, émergent par la suite et reçoivent des sommes importantes du gouvernement (Smith 1991 : 116 ; Abelson 2006 : 75–76 ; Medvetz 2012 : 70). En 1950, le gouvernement fédéral crée un organe de diffusion centralisé pour mettre en valeur les recherches qu'il finance. Ayant subi un élargissement considérable en 1964, le *Clearinghouse for Federal Scientific et Technological Information* met en vente des centaines de milliers de rapports produits dans le cadre de contrats gouvernementaux sur des sujets aussi divers que les nouvelles technologies agricoles, les impacts d'une guerre nucléaire, le développement international et la stabilité politique de régions en conflit. Or, même si elle est responsable d'une somme extraordinaire d'informations, cette agence n'est que la plus grande parmi une multitude d'organes de diffusion de rapports techniques et scientifiques (Dickson 1971 : 5–6).

Les organisations de recherche contractuelle et les relations qu'elles tissent avec les agences fédérales qui les patronnent forment une nouvelle configuration de la capacité de recherche en politiques publiques aux États-Unis. Par ce système, la recherche et le développement et l'évaluation technique des dispositifs sont organisés et financés par l'entremise de relations contractuelles entre des agences gouvernementales et des instituts de recherche privés. Ceci engendre l'émergence d'un marché compétitif pour

l'obtention des contrats. Les instituts de recherche contractuelle qui composent cette nouvelle vague s'engagent dans des relations de dépendance par rapport au gouvernement et adoptent des pratiques de marketing de plus en plus mercantiles axées sur le maintien de leur réseau, la promotion de leurs services et la valorisation de leurs « produits » vis-à-vis de leurs « clients » (Smith 1991 : 116). La démonstration ostensible de l'indépendance cognitive de leur organisation demeure une priorité pour les leaders des *think tanks* contractuels. Néanmoins, ces organisations peuvent être particulièrement vulnérables aux aléas politiques et budgétaires au sein du gouvernement. À ce titre, l'interprétation de leur rapport à leurs clients inspire des ambivalences typiques de la figure du *think tank* (Abelson 2006 : 77), quelle que soit la nature ou l'origine de leurs mécènes.

La *Brookings Institution* n'est pas, en termes typologiques, une organisation de recherche contractuelle, mais elle aussi va investir le réseau consultatif fédéral en matière de politiques publiques. Au cours des années 1930 et 1940, la *Brookings Institution* est largement perçue comme un centre fermement opposé au *New Deal* de Roosevelt et au *Fair Deal* de Truman. Au début des années 1950, les grandes fondations philanthropiques new-yorkaises perçoivent cette organisation comme isolée des courants politiques et académiques dominants. Or, en opérant de profondes restructurations, son nouveau directeur, l'économiste Roberk Calkins (nommé en 1952), va améliorer les relations entre la *Brookings Institution* et les fondations Ford et Rockefeller et construire une nouvelle équipe de recherche plus disposée à penser en termes keynésiens. Développant des liens importants avec la bureaucratie fédérale et le personnel de soutien du Congrès américain, les chercheurs de Brookings sont cruciaux dans l'organisation de la transition au pouvoir de l'administration du président Kennedy, notamment en fournissant des conseils, mais aussi des bureaux, des salles de conférence et une bibliothèque. Les membres du *Brookings Institution* vont continuer à entretenir ces accès au cours des années 1960. En s'impliquant dans des programmes de recherche bien financés sur les politiques économiques, l'administration publique et



le développement international, ils arriment leurs activités à la vision dominante de l'époque relative à l'instauration d'une maîtrise technocratique du politique (Smith 1991 : 130–134). Dans les décennies après la Deuxième Guerre mondiale, la *Brookings Institution* va devenir un défenseur du consensus libéral pragmatique et des dispositifs d'intervention keynésiens (Burris 1992 : 116).

Les développements de l'après-guerre relatifs à la rencontre de l'expertise et du politique ne sont pas seulement significatifs pour les nouveaux rapports organisationnels qu'ils engendrent. Ils font aussi émerger des révolutions méthodologiques importantes en matière d'analyse de politiques publiques. Les trois décennies suivant la Deuxième Guerre mondiale correspondent à ce que l'on surnomme, aux États-Unis et ailleurs, le « mouvement d'analyse de politiques publiques » ; c'est-à-dire une période qui recouvre des efforts sans précédent pour imposer une « rationalité évaluative systématique » à l'action publique (Howlett 2009 : 154). Au cours des années 1960, les sciences sociales sont en pleine expansion dans le gouvernement, les universités et une panoplie de *think tanks* indépendants. Ces sciences sont réassemblées et mobilisées pour infuser une rationalité technoscientifique dans l'élaboration des politiques publiques et la formation des bureaucrates. L'éthos de l'époque conçoit les problèmes politiques comme des « questions techniques » susceptibles d'être résolues par des dispositifs hautement réglementés plutôt que par la capacité de jugement informel des individus (Goodin, Rein, et Moran 2006 : 4).

Ces efforts pour rationaliser les décisions gouvernementales mènent à l'adoption de ce qu'il convient d'appeler les « sciences de la décision », c'est-à-dire des techniques de prise de décisions stratégiques développées en contexte militaire et guidées par des développements en mathématiques appliquées et en sciences de l'ingénierie (Enserink, Koppenjan, et Mayer 2013 : 14). Le sentiment d'urgence instillé par la guerre froide, l'augmentation considérable des dépenses fédérales en recherche et en développement

et le succès de la recherche opérationnelle pour la planification militaire pendant la Deuxième Guerre mondiale mènent à la création d'un réseau d'expertise affichant des organisations comme *RAND* et chevauchant les domaines universitaires, industriels et militaires. Dans ces réseaux, la recherche opérationnelle, la théorie des jeux, la stratégie nucléaire, la théorie de la décision, la théorie du choix rationnel et l'analyse des systèmes entretiennent un air de famille relatif à une forme de rationalité manifestement formelle, instrumentale, anhistorique, non contextuelle, généralisatrice et contrainte par des règles impersonnelles et transposables (Erickson et al. 2013 : 2–4). Devant l'expansion de cette rationalité mécanique, des auteurs comme Yehezkel Dror et Harold D. Lasswell investissent le mouvement d'analyse de politiques publiques avec une vision plus holiste en envisageant des styles d'analyse sensibles aux dimensions politiques, morales et contextuelles des problèmes examinés. Néanmoins, le rôle de l'analyste comme technicien demeure prépondérant à l'époque (Torgerson 2007 : 16–17 ; Radin 2013 : 24–26).

Dans le contexte de l'après-guerre et notamment dans les réseaux qui traversent des organisations comme *RAND*, « les sciences de la décision » vont rassembler une collection d'outils techniques pour aborder des enjeux qui recoupent les domaines des mathématiques, de l'ingénierie et des sciences économiques. Faisant usage de l'analyse coût-avantage, de l'optimisation linéaire et de la théorie des jeux, entre autres, pour isoler des choix spécifiques parmi les différents moyens pour atteindre un but, les sciences de la décision sont particulièrement utiles pour les organismes de recherche contractuelle qui sont mandatés pour répondre aux préoccupations et aux fins particulières de leurs clients (Smith 1991 : 117–119 ; Enserink, Koppenjan, et Mayer 2013 : 14–15).

En 1961, ces méthodes sont réacheminées dans une nouvelle initiative au sein du département de la défense de Robert McNamara, soit le *Planning, Programming and Budgeting System* ou PPBS. Ce programme est organisé par Charles Hitch, un ancien

employé de RAND recruté par McNamara et chargé d'établir l'unité d'analyse de système du département de la défense. En mobilisant les instruments techniques de l'analyse de système, dont l'analyse coût-avantage, le PPBS incorpore le processus de gestion des stratégies à celui de l'élaboration du budget. Plus spécifiquement, ce système vise à optimiser l'allocation des dépenses vis-à-vis des objectifs de l'agence en fonction d'une analyse systématique de l'efficacité, des coûts et des avantages de l'ensemble des programmes proposés. Il permet aussi au département d'exercer un contrôle central sur les opérations fragmentées de ses diverses divisions. En abordant les programmes du département du point de vue de catégories fonctionnelles, l'opérateur du PPBS croit pouvoir identifier plus facilement les redondances, les chevauchements et les opportunités pour des économies d'échelles qui traversent les opérations décentralisées du département. Les outils et la capacité d'analyse mobilisés par le département de la défense vont servir de modèle pour la restructuration de l'appareillage analytique des diverses sections de la bureaucratie fédérale. Enrôlés dans le département de la défense pour leur maîtrise de techniques d'analyse sophistiquées plutôt que pour leurs connaissances relatives aux contextes d'intervention, les « *Wiz Kids* » de McNamara vont introduire un éventail d'outils techniques développés à RAND et ailleurs dans la fonction publique. En 1965, la performance de ces dispositifs et du PPBS en particulier inspire le président Lyndon Johnson qui ordonne la transposition de ce système de répartition budgétaire à l'ensemble des agences fédérales (Radin 2013 : 15–16).

La confiance avec laquelle les analystes de RAND avancent la puissance des outils de l'analyse de système cadre très bien avec le ton victorieux de la « Nouvelle Frontière » de Kennedy et de la « Grande Société » de Johnson. Le PPBS va aussi partager leur sort controversé. Comme les autres programmes issus de la « Grande Société » et de la « guerre contre la pauvreté », la transposition du PPBS s'annonce avec un ton triomphant pour finalement recevoir des diagnostics divergents (cf. chapitre 2).

Néanmoins, ces programmes facilitent la prolifération de l'usage d'outils techniques au gouvernement. À ce titre, ils motivent la multiplication des bureaux d'analyse de politiques publiques au sein des agences fédérales. Ils furent aussi centraux à la construction d'une demande croissante pour l'expertise spécialisée dans la fonction publique de l'État. En constituant une nouvelle vague d'institutionnalisation de l'expertise en sciences sociales, ces développements marquent la consolidation d'une nouvelle catégorie professionnelle dans l'arène politique, soit l'analyste de politiques publiques (Radin 2013 : 16–17 ; Smith 1991 : 137, 143 ; DeLeon 2006 : 43–44).

En fait, l'avènement de ce recours croisant aux « sciences de la décision » a nécessité une réorientation dans l'éducation des administrateurs publics. La formation des fonctionnaires américains au début du XXe siècle est surtout centrée sur l'inculcation de techniques de gestion importées du milieu des affaires, dont la planification budgétaire, la comptabilité, les finances, la standardisation des procédures et l'évaluation des performances. Avec l'expansion du gouvernement fédéral dans l'optique du *New Deal* et pendant la Deuxième Guerre mondiale les fonctionnaires sont chargés d'assurer la gestion et l'exécution de nouveaux programmes fédéraux, ce qui implique une formation leur permettant d'interpréter les besoins et les intérêts des publics ciblés par les interventions de l'État. Or, avec l'adoption du PPBS et d'autres outils d'analyse dans la fonction publique, le gouvernement nécessite l'entretien d'un personnel doté de compétences techniques hautement spécialisées pour développer, administrer et manier l'appareil analytique de l'État (Allison 2006 : 62–64 ; Radin 2013 : 17). La mobilisation des sciences sociales pour la gestion et la planification des initiatives gouvernementales mènent ainsi à la restructuration des formations en administration publique et à la création de nouveaux programmes d'études. À la fin des années 1960, l'analyse des politiques publiques émerge comme une *profession* avec des praticiens dans diverses agences gouvernementales. Au cours des années 1970, elle s'organise en *discipline* en fondant des associations disciplinaires, des regroupements de programmes et des revues académiques

spécialisées (DeLeon 2006 : 41 ; Allison 2006 : 64–66 ; Enserink, Koppenjan, et Mayer 2013 : 15 ; Radin 2013 : 23–26).

La multiplication des programmes fédéraux dans les décennies suivant la Deuxième Guerre mondiale mène aussi à la cristallisation de l'évaluation de programme comme domaine de recherche et d'intervention. L'évaluation des politiques publiques est pratiquée depuis au moins le début du XXe siècle, mais dans le contexte de l'après-guerre, de multiples domaines d'intervention ont recours à des méthodes systématiques d'évaluation de programmes, dont la criminalité, la santé mentale, l'aide sociale et le développement international. Le cheminement de l'évaluation de programme atteint de nouveaux sommets dans les années 1960 par sa mobilisation dans le contrôle *ex post* des programmes sociaux issus de la « guerre contre la pauvreté » et de la « Grande Société ». Cette impulsion conduit à son institutionnalisation comme discipline spécialisée à partir du début des années 1970 (Rossi, Lipsey, et Freeman 2004 : 8–9). La mobilisation d'expertise en sciences sociales pour l'évaluation des programmes *ad hoc* de la « grande société » va aussi faciliter la création de l'*Urban Institute*. Les origines de cette organisation remontent à des discussions au sein de l'administration de Kennedy, mais c'est par la recommandation de l'administration Johnson et avec un soutien initial provenant de diverses agences fédérales que l'*Urban Institute* est fondé en 1968 avec le mandat d'étudier la mise en œuvre des politiques sociales introduites depuis 1964 et d'en évaluer les résultats (Abelson 2006 : 76). Ce domaine d'étude illustre bien comment l'émergence d'un secteur de préoccupation motive la création d'organisations de recherche pour combler la demande en analyse générée par la gestion et la surveillance des nouveaux programmes. Selon Paul Dickson (1971 : 17), une centaine de firmes spécialisées dans « l'étude, l'analyse ou l'évaluation » de la pauvreté et des dispositifs anti-pauvretés s'agglomèrent autour de Washington D. C. dans les années 1960 pour former une véritable « industrie de la pauvreté ».

### 1.8. La fin des idéologies...

Pour les organisations qui cherchent à faire valoir leur expertise en matière de politiques publiques, la lutte pour définir le centre politique est un enjeu crucial non seulement pour leur positionnement, mais aussi parfois pour leur survie. À titre d'exemple, dans le calme relatif des années 1920, l'IPR et la FPA vont maintenir leur réputation pour produire des analyses non partisans pour quelque temps, mais des années 1930 aux années 1950, ils vont découvrir les bornes de l'acception dominante de l'impartialité. L'hostilité de la droite politique envers ces organisations s'intensifie avec l'avènement de la « deuxième peur rouge ». L'IPR est particulièrement affecté par ces attaques. Owen Lattimore, l'éditeur d'une de ses revues, *Pacific Affairs*, est inculpé par le Comité Tydings et décrit par Joseph McCarthy comme « le plus grand espion russe aux États-Unis ». Pendant les années 1950, l'IPR est soumise à une enquête du sénat américain et dépouillé de son statut d'exemption fiscale. Ces secousses lui sont fatales. Dans le feu des controverses, plusieurs membres de sa branche américaine abandonnent l'IPR et une part importante de son soutien financier venant des compagnies et des fondations s'envole. L'IPR persiste sous une forme affaiblie jusqu'en 1960, mais il disparaît à la fin de cette année (Medvetz 2012 : 65 ; Raucher 1978 : 511). Le sort de la FPA n'est que marginalement meilleur. À la fin des années 1940, la fondation Rockefeller annule ses contributions à l'organisation. Puis, en 1951, devant des recettes en péril et un déclin dans son nombre d'adhérents, la FPA ferme son bureau de recherche pour se consacrer à la diffusion d'études produites par des intervenants externes. En 1954, lorsqu'une enquête du Congrès l'accuse d'employer des individus subversifs et d'agir comme engin de propagande internationaliste, elle s'attaque en vain à une organisation déjà démunie qui n'entretient plus de corps de recherche (Raucher 1978 : 511–512).

Le statut privilégié du CFR et sa composition élitiste expliquent probablement une part importante du contraste entre son destin et celui de la FPA et de l'IPR. Le CFR est

entretient une confluence importante de ressources culturelles, politiques et économiques. Dès ses débuts, il combine l'expérience diplomatique, l'expertise et les contacts politiques de l'*Inquiry* aux ressources financières des banquiers, avocats et entrepreneurs du club new-yorkais qui porte son nom. Au cours du XXe siècle, il fournit des lieux d'échanges et fait la promotion d'une synergie intellectuelle particulière entre l'expérience gouvernementale, l'expertise académique et les préoccupations pratiques d'entrepreneurs. Ce legs facilite l'intégration du CFR dans des réseaux influents, notamment par l'entremise des entrepreneurs, avocats et intellectuels qui, membres du CFR, occupent aussi par moments des postes dans les hauts échelons du service public américain. Au cours de son histoire, le CFR a été une ressource, pour ne pas dire un tremplin, pour de nombreux individus de renom qui ont poursuivi d'illustres carrières gouvernementales. Sa réputation lui apporte aussi la bienfaisance des grandes fortunes individuelles, entrepreneuriales et philanthropiques du pays, générosité qui, à plusieurs reprises, lui permet d'élargir considérablement ses opérations. Pendant les années 1950, alors que la FPA et l'IPR sont en déclin, le CFR est en pleines rénovation et expansion facilitées par des dons importants des Fondations Rockefeller, Carnegie et Ford (Grose 1996 : 8 ; 14-15 ; 29 ; 46 ; 48-49).

Les mécanismes de contrôle au sein du CFR peuvent aussi expliquer qu'il soit resté indemne malgré les tensions des années 1940 et 1950. Le CFR regroupe des intérêts et des points de vue relativement divers et cette diversité engendre par moments des désaccords et des débats amers. Or, si les lignes de dissension au CFR suivent généralement les oppositions politiques du moment, l'éthos général de ce club relève de la rencontre des perspectives relativement conventionnelles de l'élite financière, professionnelle et académique du pays. Par ailleurs, le pouvoir des membres représentant l'aile financière du CFR peut exercer une influence réelle sur les positions qui émanent de cette organisation. Par exemple, en 1946 le poids des membres de Wall Street va empêcher la publication d'un rapport du CFR avançant une position

conciliante à l'égard de l'URSS et nourrir une attitude plus intransigeante au sein du club. Dans les mois et les années qui suivent, les intérêts de recherche et les positions du CFR relatives aux politiques d'endiguement, au plan Marshall et à la reprise économique et démocratique en Europe participent à l'émergence des postures dominantes de l'époque (Grose 1996 : 35–38 ; Burris 1992 : 118–119).

Le rôle du CED dans l'enracinement d'un consensus keynésien, tout comme l'ajustement de la *Brookings Institution* (qui se rallie à ce consensus après s'être opposé farouchement au *New Deal*) et l'inscription d'organisations comme *RAND* et *Brookings* dans le réseau de consultation des administrations de Kennedy et de Johnson, illustre comment des instituts de politiques publiques investissent la consolidation du centre politique de l'après-guerre. Par ailleurs, la contribution de *RAND* à la lutte contre l'URSS et l'affinité des positions du CFR avec celles de l'élite américaine accordent à ces organisations l'avantage de s'inscrire dans la mouvance dominante de l'époque, un avantage qui se traduit par des accès et des appuis considérables de la part du gouvernement ou des grandes fondations philanthropiques (Grose 1996 : 23, 29 ; Raucher 1978 : 513).

La constitution de l'appareil technocratique de l'État américain repose aussi sur la définition dominante du centre politique. La découverte et la mobilisation de nouveaux moyens techniques pour systématiser la planification et la prise de décisions servent à instaurer un esprit triomphaliste parmi les experts en sciences sociales, les mathématiciens et les stratèges des années 1950 et 1960. Parallèlement, à la fin des années 1950 et au début des années 1960, plusieurs intellectuels et politiciens américains célèbrent ce qu'ils perçoivent comme la fin des conflits politiques et idéologiques aux États-Unis et le début d'une ère de développement guidée par la maîtrise technocratique des moyens pour atteindre les objectifs consensuels de la nation. Ce sentiment d'unanimité est avancé par une génération troublée par la mémoire de plusieurs crises d'envergures, dont la Grande Dépression, la Deuxième



Guerre mondiale, le début de la guerre froide et le maccartisme. L'époque est marquée par un nouvel espoir reconduit par le pragmatisme du président Kennedy et les ambitions du président Johnson. Cet espoir octroie à la raison technique la capacité de déplacer les luttes idéologiques pour faire place à la gestion sobre de la croissance économique et des programmes sociaux. Cette conjoncture favorise le cloisonnement de la communauté d'élaboration des politiques publiques par la consolidation d'un langage technique et d'un auditoire de plus en plus confiné à une élite intellectuelle et politique spécifique et spécialisée (Smith 1991 : 127–139). Jason Stahl décrit le consensus libéral pragmatique de l'après-guerre en se basant sur les écrits de l'historien Godfrey Hodgson. En premier lieu, ce consensus inclut une croyance dans la capacité du libéralisme économique à générer une plus grande justice sociale grâce à la capacité du gouvernement d'assurer la croissance économique et l'abondance éliminant les conflits de classe. Dans cette perspective, l'expansion de la classe moyenne et l'administration des entreprises par des gestionnaires chevronnés mettent en déroute la notion même de classe économique. Entre temps, le communisme demeure l'ennemi principal de la nation et le danger qu'il pose nécessite une vigilance aux niveaux international et intérieur. Dans ce cadre, les problèmes sociaux et la pauvreté sont vus comme des énigmes techniques à être résolues grâce à la coopération des politiciens et des spécialistes en sciences sociales (Hodgson 1976 ; cité dans Stahl 2016 : 11).

En favorisant la production de conseils fondés sur le langage des sciences sociales, le mouvement d'analyse de politiques publiques contribue à l'intégration des *think tanks* dans l'appareillage technocratique du gouvernement américain. La « dépolitisation » du politique par l'expertise relève d'une consolidation graduelle négociée dans l'espace des rapports entre élites. En effet, la plupart des organismes de recherche en politiques publiques créés pendant les deux premiers tiers du XXe siècle œuvrent de concert à la consolidation d'un important consensus centriste, libéral et technocratique. À partir d'un univers de sens restreint, les problèmes sociaux, les enjeux internationaux et la

gestion de l'économie peuvent être formulés en des termes réceptifs à des solutions techniques qui s'arriment aux objectifs de la coalition dominante. Comme le démontre Thomas Medvetz (2012 : 72-83), cette coalition relève principalement d'une série d'alliances qui se développent depuis l'ère progressiste entre une frange politiquement modérée de la classe capitaliste, une élite intellectuelle ascendante et leurs alliés dans le champ politique. Selon Medvetz, ces alliances capturent *l'hybridité* de ces organismes, car ils composent avec le capital économique, le capital politique et le capital culturel de diverses sphères. Ces alliances expliquent aussi l'ambivalence que peuvent susciter ces organisations. La croissance du recours à l'expertise pour « dépolitiser » la prise de décision favorise la participation d'organisations qui s'alignent avec la définition émergente de la « neutralité » politique de l'époque, mais cette définition entraîne aussi des exclusions qui entretiennent un potentiel et des occurrences de *re-politisation*.

Cette dynamique reflète la modalité de l'inscription des sciences sociales dans la *pratique* du politique. En formant des disciplines universitaires, ces sciences entretiennent des programmes de recherche et des structures discursives relativement autonomes, mais en revêtant les rôles d'experts et d'intellectuels elles intègrent des espaces discursifs dont les aboutissements sont plus directement politiques. En fait, même en tant que disciplines autonomes les sciences sociales ne sont pas complètement dépourvues de signification politique. De la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Grande Dépression, ce que Wagner (2001 : 2) nomme « la crise du libéralisme classique » reconduit les problématiques sous-jacentes aux institutions politiques et économiques modernes et fournit des opportunités pour l'ascension du langage de l'expertise en sciences sociales. En d'autres mots, j'avance que les « crises des sociétés modernes » donnent sens aux interventions politiques des experts et des intellectuels en même temps qu'elles motivent la mise en disponibilité de ressources pour soutenir ces interventions. Avec l'institutionnalisation de ces initiatives, ces interventions acquièrent une certaine

permanence en continuant et en renouvelant leur articulation des problématiques subjacentes aux crises qui marquent les sociétés modernes.

Dans les arènes constituées par ces péripéties, l'expertise en sciences sociales est mobilisée autant par des groupes qui collaborent que par des camps qui s'opposent. Dans ce contexte, les sciences sociales investissent la *pratique* du politique par laquelle elles incarnent autant l'espoir de *découvrir* (c.-à-d. de formuler des solutions, des compromis, des outils, des dispositifs, etc.) que l'espoir de *convaincre* (c.-à-d. de faire la promotion d'une politique ou d'une perspective particulière, etc.). Ces fonctions, ou plus précisément ces *coups* à titre de manœuvres sociales, sont rarement indépendants l'un de l'autre. Les efforts pour résoudre des problèmes entretiennent les définitions politiques de ces problèmes, tout comme l'élaboration des politiques publiques reconduit le classement et la détermination des possibles selon les prémisses à l'œuvre dans le champ politique. Le caractère « apolitique » et « technocratique » de l'expertise qui se dessine dans la conjoncture particulière de l'après-guerre trouve ses conditions de possibilités dans l'arrimage entre les outils techniques développés et les objectifs politiques, sociaux, économiques et militaires dominants.

Selon Paul Dickson, ce système comprend près de soixante-quinze organismes de recherche contractuelle chargés d'étudier les politiques publiques et l'application des technologies, une douzaine d'organes de planification politique et militaire créés par le gouvernement fédéral et à peu près trois cents firmes de recherche, de consultation et de sondage dont l'objectif est de générer un profit. À cela s'ajoutent des organismes de recherche à but non lucratif, la plupart associés à une université, sans oublier quelques organisations indépendantes plus facilement associées à la figure du *think tank* comme la *Brookings Institution* (Dickson 1971 : 30–31).

Ainsi, par l'entremise d'un partenariat entre décideurs politiques, hommes d'affaires et intellectuels, les spécialistes technocratiques se sont creusé une niche au sein de l'appareil politique américain. Porteur d'un héritage qui se dessine depuis l'ère progressiste, cet appareillage technocratique mobilise les méthodes des sciences sociales pour proposer des solutions techniques à des problèmes définis dans l'horizon d'un consensus centriste et libéral. Cependant, des oppositions à ce partage des pouvoirs s'organisent progressivement depuis les années 1930. Au summum des crises politiques des années 1960 et 1970, les opposants à cette configuration centriste et technocratique, autant de la gauche que de la droite, vont investir leur activisme dans de nouvelles formes d'interventions dans l'espace des débats sociaux et politiques et modifier considérablement la configuration du paysage de l'expertise en politiques publiques du dernier tiers du XXe siècle (Medvetz 2012 : 80–81)



## CHAPITRE II

### LA MONTÉE DES THINK TANKS AUX ÉTATS-UNIS

L'objectif de ce chapitre est de rappeler la percée des *think tanks* aux États-Unis depuis les années 1970. Les laboratoires d'idées qui émergent pendant cette période sont généralement dépeints comme étant plus « idéologiques » que leurs prédécesseurs. Plusieurs d'entre eux incarnent la figure du *think tank* activiste ; parfois progressiste ou libéral, mais le plus souvent conservateur ou néolibéral. Ces organisations sont aussi plus bruyantes et démontrent un penchant pour le marketing agressif des idées.

Partant d'un échantillon restreint de 306 *think tanks* américains constitué avec une définition plutôt rigide de ces organisations qui insiste sur leur indépendance formelle, Andrew Rich (2004) souligne des particularités notables relatives à la démographie politique de ces institutions. En premier lieu, le poids des *think tanks* dont l'idéologie est clairement identifiable a largement augmenté depuis les années 1970. Pour 136 *think tanks* centristes ou d'idéologie non identifiable, il compte 170 *think tanks* conservateurs ou progressistes en 1996. Par ailleurs, les *think tanks* conservateurs de son échantillon sont presque deux fois plus nombreux que les *think tanks* libéraux/progressistes et leurs budgets cumulatifs sont trois fois plus grands. C'est à cette évolution remarquable que se réfère le plus souvent le thème de la « politisation » des *think tanks* dans le dernier tiers du XXe siècle. Or, à partir de cette époque, plusieurs *think tanks* réputés centristes et désintéressés vont également privilégier des stratégies de diffusion et de marketing plus actives.

La transformation du rôle des *think tanks* au moment même de leur généralisation fut présentée comme un changement d'objectif ou de fonction dans la littérature sur ces institutions. En décrivant les *think tanks* du début du XXe siècle comme étant

principalement concernés par l'emploi de leur expertise pour assister les décideurs politiques dans leur tâche de gouvernance, un contraste peut être établi avec les *think tanks* plus récents qui mobilisent leurs analyses dans l'optique d'avancer des politiques publiques s'arrimant aux préférences idéologiques qu'ils partagent avec leurs donateurs et financiers. En d'autres mots, on assiste à un basculement des fonctions liées à l'*expertise* en politiques publiques vers des objectifs relevant plus immédiatement de la *plaidoirie* (Abelson 1995 : 95–97).

Il s'agit d'un changement de ton, voire de mode d'intervention, mais il est tout de même difficile de ne pas reconnaître la portée politique du « programme modernisateur » parrainé par les sciences sociales et les instituts de politiques publiques pendant l'ère progressiste, tout comme celle des objectifs du réseau d'organisations entourant l'appareillage technocratique du gouvernement fédéral à l'époque de la guerre froide et de la constitution de l'État-providence après la Deuxième Guerre mondiale (Lindquist 2006 : 3). À cet égard, pourquoi conclure qu'il existe une différence substantielle entre la mobilisation de l'*Institute for Government Research* pour réformer le système budgétaire américain au début du XXe siècle et le militantisme des *think tanks* conservateur d'aujourd'hui pour limiter le rôle de l'État ? En effet, l'apparence de neutralité des premiers instituts de politiques publiques relève d'un évitement des atours du militantisme et de la partisanerie ainsi que de la position avantageuse des experts et intellectuels qui s'insèrent dans l'horizon dominant de la sagesse politique de l'époque (cf. chapitre 1). De manière similaire, des organisations de réputation relativement centriste ont pu s'adapter aux transformations politiques du XXe siècle (notamment la percée du néolibéralisme) tout en maintenant leur rôle de pourvoyeur d'expertise désintéressé.

Il résulte de ce qui précède, que les explications les plus convaincantes de la prolifération des *think tanks* activistes sont celles qui reposent sur la prise en compte

de la reconfiguration historique des champs politiques et intellectuels. C'est chez Thomas Medvetz (2012) que ce diagnostic trouve son expression la plus formelle. Avec la consolidation du langage de l'expertise en sciences sociales et l'édification d'une configuration politique libérale pragmatique dominante dans le contexte de l'après-guerre, le discours politique de ceux qui s'opposent à ce consensus semble être contraint à s'ériger en discours experts pour se faire entendre. Au summum des crises politiques et civiles des années 1960 et 1970, les opposants au libéralisme et à la technocratie, autant de la gauche que de la droite, vont commencer à construire des organisations pour asseoir les interventions de leurs propres activistes-experts. Selon Medvetz, la concurrence entre les membres d'organisations de recherche technocratiques et activistes les pousse à développer des stratégies et des hiérarchies convergentes ; c'est-à-dire des produits, des normes et des modes d'intervention similaires. Ce portrait a aussi comme ambition d'expliquer la participation d'organisations plus anciennes, comme le *Brookings Institution*, dans des pratiques de diffusion et de marketing des idées plus actives même s'ils n'adoptent pas le ton militant des *think tanks* activistes. Dans l'optique de maximiser leur visibilité, leurs accès, leur crédibilité et leurs ressources économiques, les *think tanks* technocratiques et activistes se rencontrent dans une « course vers le centre » pour mobiliser un degré optimal, d'une part, d'ouverture publique et de fermeture technique et, d'autre part, d'autonomie et d'hétéronomie. Dès lors, c'est aussi par cette convergence par la concurrence que se constitue ce que Medvetz appelle le « champ des *think tanks* », c'est-à-dire un espace de concurrence interstitiel situé à l'interface des champs politique, médiatique, économique et académique. Cet espace est dorénavant peuplé par un réseau nébuleux d'organisations portant l'étiquette de *think tank* et œuvrant à capter les ressources matérielles et symboliques de ces sphères environnantes.

Des facteurs complémentaires sont également soulevés un peu partout dans la littérature. Par exemple, selon Andrew Rich (2004), des changements dans les structures de financement favorisent les *think tanks* conservateurs et les organismes qui



mobilisent des stratégies de marketing agressif. En plus des pratiques de financement plus ponctuelles, McGann (2007) mentionne la transformation de l'environnement médiatique et la mondialisation, celles-ci offrant de nouvelles occasions de diffusion et un éventail plus élargi de partenariats, mais aussi des raisons supplémentaires pour produire des analyses courtes, incisives et polémiques. Il faut par contre souligner que ces transformations s'inscrivent dans un processus plus large par lequel le discours expert se généralise, multipliant ses lieux de production et d'expression en réponse à sa constitution comme ressource politique quasi indispensable. Le « marché des idées » auquel participent les *think tanks* est saturé d'organisations qui se présentent comme des « courtiers de connaissance » sur la place publique et dans les espaces consacrés à la consultation et à la prise de décision. Ceux-ci incluent des associations professionnelles, des instituts de recherche universitaires, des firmes commerciales, des cabinets de consultants et des ailes de recherche de groupes d'intérêts ou d'ONG (Stone 2007 : 262–264). La convergence stratégique motivée par l'ascension des *think tanks* activistes et l'encombrement du marché des idées sont des phénomènes consubstantiels à la généralisation de l'expertise qui contribuent à générer un espace de débat hautement concurrentiel.

Aux États-Unis, comme ailleurs, plusieurs *think tanks* se noient indistinctement dans cette mer d'intervenants. En effet, la majorité des *think tanks* américains sont relativement petits et peu visibles, comme c'est le cas dans plusieurs pays comme le Canada (Abelson 2009 ; 2016). Si aux États-Unis les *think tanks* semblent se frayer un espace distinct, c'est probablement en partie parce que certains d'entre eux se sont forgé des positions avantageuses au sein des réseaux réservés aux élites politiques, bureaucratiques, économiques, médiatiques et académiques. La configuration des *think tanks* aux États-Unis semble produire des stratifications similaires à celles qui caractérise son système universitaire avec sa couche surplombante d'écoles dites de la *Ivy league*. Ce sont d'ailleurs souvent ces *think tanks* élites qui servent de modèles pour

réifier la catégorie *think tank* ainsi que les distinctions qui peuplent les typologies de ces organisations. Elles vont aussi jouer le rôle de gabarits pour d'autres organismes moins prestigieux. Selon Medvetz (2012), la cristallisation du champ des *think tanks* est liée à la croissance des interactions et des partenariats entre ces organisations, mais aussi à l'invention de nouveaux produits politiques et intellectuels qui leur sont propres et à la création de savoirs populaires, professionnels et savants portant sur leur rôle, leur histoire, leur fonctionnement et leur gestion. S'il existe un espace propre aux *think tanks*, il est certainement occupé par des organisations qui y participent selon des conditions inégales. Pour cette raison, on peut croire que plusieurs s'y insèrent et y font concurrence principalement pour se doter des formes et des atouts de ces organisations plutôt que par leur inscription dans un réseau élitare d'analystes en matière de politiques publiques.

Ce chapitre suit le déroulement de deux processus convergeant, soit la fragilisation du consensus de l'après-guerre (qui finit par céder à un nouvel ordre néolibéral) et la généralisation de l'expertise en politiques publiques (dont la prolifération des *think tanks* constitue ici l'exemple privilégié). Il envisage à ce titre les reconfigurations politiques et intellectuelles qui marquent les sociétés modernes depuis les années 1960. Celles-ci sont certainement centrales à la prolifération et à l'organisation des *think tanks* au cours du dernier tiers du XXe siècle, mais l'envers de la médaille de la multiplication des laboratoires d'idées constitue un processus plus large relatif à la massification du recours au discours expert.

## **2.1. L'ère de la désillusion**

Comme l'a montré le chapitre précédent, une définition positiviste des sciences sociales fut institutionnalisée dans les structures consultatives et décisionnelles mises en place pour asseoir la capacité technocratique de l'État américain au cours des deux premiers tiers du XXe siècle. À partir des années 1950, le gouvernement fédéral devient le pourvoyeur principal des fonds pour la recherche et le développement

scientifique, technologique et social. Il étend cette générosité à ses propres bureaux et laboratoires, mais aussi aux institutions d'éducation supérieure et à une panoplie de laboratoires industriels et d'organisations de recherche indépendantes et à but non lucratif. Armées de méthodes émergentes et de moyens financiers importants, les sciences sociales et les sciences de la décision inondent les agences gouvernementales de rapports traitant d'une multitude de sujets liés à un climat de gouvernance comportant de nouvelles responsabilités pour le gouvernement allant de la stratégie nucléaire aux politiques sociales. Une véritable industrie de recherche et de développement prend forme et devient consubstantielle à un appareillage technoscientifique de consultation décisionnelle distribuée. Selon Pau Dickson, les principaux financiers de la R et D fédérale au cours des trente glorieuses sont le Pentagone, NASA, l'*Atomic Energy Commission* et le *Département of Health, Education and Welfare*, mais ces projets de recherche et de développement touchent la quasi-totalité des agences et bureaux gouvernementaux et cette tendance s'étend aussi dans le secteur privé et au niveau des gouvernements locaux qui augmentent considérablement leurs dépenses en recherche à l'époque (Dickson 1971, 8). La construction d'une capacité de recherche autant en sciences naturelles qu'en sciences sociales étant devenue une priorité, l'expertise consolide son emprise sur la consultation en matière de politiques publiques et prépare à ce titre sa propre généralisation. Ayant consolidé leur rôle comme ressources politiques et intellectuelles institutionnalisables, les organisations de recherche se multiplient déjà à la charnière des années 1960 et 1970 afin de répondre aux besoins de niches aussi diverses que l'étude du futur, de la pauvreté, de la paix, des affaires municipales et du droit des consommateurs. Elles ne répondent pas uniquement aux préoccupations des élites économiques et politiques, mais dans certains cas à celles de groupes ethniques et religieux (Dickson 1971 : 35).

La Great Society et la guerre contre la pauvreté de Lyndon Johnson constituent l'un des terrains les plus ostensibles de cette mobilisation à tous azimuts de l'expertise en sciences sociales. Les dispositifs qui incarnent ces slogans sont établis entre 1964 et 1968 et génèrent rapidement un espace de débat relatif à l'interprétation des échecs et des succès de ces initiatives (Smith 1991 : 141–142). Formulée en partie en réponse au mouvement des droits civils, la guerre contre la pauvreté est considérée par certains comme la belle époque de l'analyse des politiques publiques générant des méthodes innovatrices pour mesurer la pauvreté et de nouvelles mesures pour évaluer les dispositifs d'assistances et les programmes d'émancipation (parfois selon des schèmes d'expérimentation sociale, cf. Weiss et Birkmayer 2006 : 809). À vrai dire, au sein de l'administration Johnson le rôle de la prudence intellectuelle fut probablement éclipsé par celui de la convenance politique. Néanmoins, les programmes de la guerre contre la pauvreté, ses concepts directeurs et la note triomphaliste des années 1960 portent le sceau des experts et du labyrinthe de groupes de travail qu'ils avaient érigés au sein du gouvernement (Smith 1991 : 142–145). Culturellement, les membres de la nouvelle élite technocratique — avec leurs formations spécialisées et leurs aptitudes analytiques avancées — sont célébrés comme les pourvoyeurs d'un nouveau mode de réforme politique « professionnalisé ». Sans compter leur sollicitation en matière de défense et de politique étrangère, leurs compétences sont également recherchées pour constituer le moteur de la *Great Society* et de la guerre contre la pauvreté. En mobilisant les connaissances existantes relatives aux problèmes sociaux, l'objectif est de formuler des réponses rapides plutôt que des analyses prolongées. Ils appliquent ainsi leur habileté et leur crédibilité à une panoplie de programmes relatifs, entre autres, à la santé, au renouvellement urbain et communautaire, à l'hébergement, à l'éducation, à l'assistance juridique, à la sécurité alimentaire et à l'aide sociale (Fischer 2003 : 6).

Dans les années suivant leur mise en œuvre, les nouveaux programmes du gouvernement fédéral vont continuer à générer une demande pour l'analyse des politiques publiques. Vers la fin des années 1960, l'administration Johnson est coincée

entre les exigences de la guerre du Vietnam et les limites de la capacité fiscale du gouvernement et voit l'évaluation systématique des programmes comme un outil pour trier et éliminer les dispositifs moins performants (Smith 1991 : 149). Accéléré par la généralisation du PPBS, des centaines d'analystes sont embauchés au cours des années 1960 pour peupler les agences de planification et d'évaluation du gouvernement fédéral (cf. chapitre 1). Or, les efforts des spécialistes en sciences sociales qui investissent la communauté politique passent d'une perspective de formulation des politiques publiques à celle de leur application et de leur évaluation. De nouvelles techniques sont mobilisées pour mesurer les impacts de ces programmes, dont des schèmes d'expérimentation sociale faisant valoir des méthodes quasi expérimentales (Fischer 2003 : 7–8). Des organisations comme l'*Urban Institute* sont aussi sollicitées pour produire des appréciations systématiques des dispositifs d'action publique. Or, la mobilisation des sciences sociales pour l'évaluation des programmes sociaux va contribuer à la multiplication des constats d'échec ou d'incertitude entourant leur efficacité et pousser certains analystes à redécouvrir l'importance des contextes d'application de ces programmes et des administrateurs chargés d'en interpréter les objectifs (Smith 1991 : 150 ; Fischer 2003 : 7–8). Elle nourrit à ce titre un scepticisme à l'égard de l'action publique qui va s'étendre à la capacité des sciences sociales à la diriger. En ouvrant une brèche entre le consensus libéral pragmatique et ses instruments technocratiques, cette conjoncture fournit de nouvelles munitions aux courants politiques rivaux qui s'attaquent à l'établissement libéral en faisant refléter leurs propres interprétations de l'échec apparent des programmes sociaux (Smith 1991 : 142, 150, 153–154). Les évaluations, elles-mêmes, par l'entremise de leurs critères et l'interprétation de leurs résultats, sont mobilisées comme des armes politiques : tantôt pour commander des améliorations aux programmes évalués, tantôt pour les discréditer complètement. L'administration Nixon en profite pour annoncer l'échec de la guerre contre la pauvreté (Fischer 2003 : 9).

Plus largement, le ton des débats dans les années 1970 et 1980 entourant les politiques sociales et le rôle des spécialistes dans leur élaboration fut suffisamment amer pour dissiper l'apparence de neutralité des experts et remettre en cause la force de leurs connaissances et de leurs méthodes d'analyse (Smith 1991 : 142). Comme ce fut le cas avec les déstabilisations provoquées par le *New Deal*, le champ discursif de l'expertise en sciences sociales est encore une fois devenu un terrain de conflit laissant s'évaporer toute semblance de frontière entre l'univers du politique et celui des idées. La guerre contre la pauvreté est graduellement appréhendée par plusieurs comme une aventure coûteuse et inefficace n'ayant livré que des interventions fragmentaires et une confusion généralisée face à un contexte d'intervention beaucoup plus complexe et difficile que prévu (DeLeon 2006 : 44). Ironiquement, une part de ceux qui en vinrent à remettre en question la valeur des nouveaux programmes sociaux comptait parmi les technocrates qui avaient eux-mêmes contribué à leur conception (Smith 1991 : 148 ; DeLeon 2006 : 44).

Cette situation est également alimentée par d'autres événements qui fragilisent le consensus de l'après-guerre et la confiance de la population envers les dirigeants et leurs conseillers. La Guerre du Vietnam fut l'un des terrains d'exploitation des méthodes d'analyse de système par lesquelles leurs limites furent les plus clairement démontrées au public américain (Fischer 2003 : 9 ; DeLeon 2006 : 44-45 ; DeLeon et Vogenbeck 2007 : 6-7). La confiance du public envers les élites politiques et intellectuelles du centre politique américain est aussi ébranlée par une série de révélations à l'effet que les chiffres officiels relatifs à la guerre sont couramment manipulés à des fins militaires ou politiques (DeLeon 2006 : 44-45 ; DeLeon et Vogenbeck 2007 : 6-7). Les divulgations des *Pentagon Papers* exacerbèrent cette méfiance en montrant la duplicité du gouvernement fédéral par rapport à ses objectifs et l'étendue de ses interventions en Asie du Sud-Est (Fischer 2003 : 9). Dans les années 1970, les abus de pouvoir et la série de complots associés au scandale de Watergate et l'échec des politiques énergétiques entourant les réponses aux chocs

pétroliers vont continuer à éroder la confiance du public américain vis-à-vis de la classe politique et leurs conseillers. Ces événements contribuent à nourrir une attitude désillusionnée qui ébranle l'idée selon laquelle la mobilisation d'une capacité d'analyse bien encadrée serait en mesure d'éclairer la voix vers une série d'interventions politiques fécondes, particulièrement à la lumière du caractère apparemment insidieux des élites (DeLeon 2006 : 45–47). Au cours de cette décennie, cette désillusion s'étend à la posture des économistes envers le paradigme keynésien, celui-ci étant mis en déroute par la percée du monétarisme alors que la « stagflation » (c.-à-d. l'augmentation simultanée de l'inflation et du chômage dans un contexte de croissance amortie) ravage l'économie des pays industrialisés.

En suivant Thomas Medvetz, on peut conclure que ces développements préparent la montée des *think tanks*, car ils marquent l'avènement d'intellectuels (de gauche et de droite) dont les convictions politiques et intellectuelles les placent en concurrence avec les technocrates du centre libéral pragmatique. Déjà au niveau des mouvements sociaux des années 1960, les activistes étudiants accusent les experts et les scientifiques de mettre en péril l'environnement, d'encourager la course aux armements et d'être complices des intérêts commerciaux des grandes compagnies. En parallèle, les intellectuels du mouvement conservateur décrivent les technocrates comme une caste d'opportunistes utilisant la reconnaissance de leurs compétences techniques à des fins d'avancement professionnel (Medvetz 2012 : 97–98).

Aux États-Unis, l'enthousiasme pour la planification sociale qui se développe particulièrement rapidement depuis la Première Guerre mondiale et la Grande Dépression fut longuement critiqué ; ostensiblement au moins en raison de son contraste avec l'idéal de la liberté économique et individuelle. Malgré cette résistance, le sillage de la Deuxième Guerre mondiale entraîne un regain d'emballement pour la planification jetant les bases d'une grande diversité de programmes théoriques et

empiriques ancrés dans l'espoir d'informer les politiques publiques dans le cadre d'une prise en charge politique des enjeux socioéconomiques. Dans les années 1970, les sciences sociales deviennent elles-mêmes l'objet d'études et de planification motivant des recommandations pour introduire des politiques scientifiques pouvant « optimiser » la contribution de ces disciplines à la prise de décision (Wagner 2001 : 44–52). Or, les développements dans l'arène politique des années 1960 et 1970 conduisent à des désillusions successives qui ébranlent les prémices de la foi technocratique issue de la Deuxième Guerre mondiale et alimentent les efforts de groupes qui s'opposent au consensus centriste de l'après-guerre. Certains, autant de la gauche que de la droite, vont interpréter le style désintéressé et pragmatique des technocrates comme une évacuation forcée des débats sur les fins sociétales. Leurs dispositifs et leurs programmes sont perçus comme des initiatives opportunistes ayant principalement comme fonction d'entretenir et reproduire leurs propres structures (Smith 1991 : 165). Dans les années 1950 et 1960, des intellectuels de la gauche et de la droite, tirant leur autonomie et leur capital culturel du monde universitaire, vont faire concurrence au technocrate dans le champ intellectuel. Tirant leur légitimité de leurs succès dans leurs disciplines respectives, ceux-ci sont rejoints par quelques journalistes pour former un mouvement d'écrivains et chercheurs autonomes engagés dans les débats sociaux en tant qu'intellectuels publics (voir Jacoby 1987). Or, comme le souligne Medvetz (2012 : 93–94), le défi que pose ce groupe envers les technocrates est fort probablement moindre en comparaison aux initiatives d'une nouvelle vague d'activistes-experts qui fondent leurs propres organisations de recherche à partir des années 1970 et 1980 pour asseoir leur crédibilité et leur visibilité et confronter les technocrates sur la place publique et dans les coulisses du pouvoir.

Certaines organisations présagent l'avènement de ces contre-courants et la création de nouveaux *think tanks* activistes. C'est le cas, selon Smith (1991), du *Hudson Institute* (1961) et de l'*Institute for Policy Studies* (1963), respectivement de la droite et de la gauche. Le *Hudson Institute*, mené par la sommité des études futuristes, Herman Kahn,



va chevaucher l'appareillage technocratique contractuel du gouvernement fédéral et le développement d'une critique conservatrice du statu quo de l'après-guerre. Cette organisation est créée par Kahn au début des années 1960 lorsqu'il quitte son poste à RAND avec une réputation d'expert en défense nucléaire, mais aussi comme de personnage insolite et éclectique dont les habitudes de travail décousues et inconsistantes froissent les dirigeants de la *RAND Corporation*. Au cours des années 1960, le *Hudson Institute* cherche à fournir des analyses atypiques et provocatrices dans les domaines de la stratégie nucléaire et de la défense civile et il prospère dans les réseaux de relations contractuelles avec l'État qui foisonnent à l'époque (Smith 1991 : 154–155). Ses clients incluent, entre autres, les départements de la Défense, du Travail, d'État et du Commerce (Abelson 2009 : 197). L'approche de Kahn demeure ouverte et discursive faisant fi des méthodes plus techniques et computationnelles de projection mobilisées par d'autres spécialistes du futur à l'époque. Kahn offre aussi un diagnostic différent de celui posé par des intellectuels plus réformistes, par exemple, en contredisant les prédictions de pénuries généralisées diffusées par le Club de Rome ; un *think tank* européen dont l'approche est typiquement techniciste et interventionniste. Sans être un militant néolibéral ou néoconservateur, Kahn va rompre avec les convictions du camp interventionniste en maintenant une attitude plus optimiste par rapport à la capacité du libre marché à mener la société vers des progrès continus. Jusqu'à sa mort en 1983, le *Hudson Institute* continue à générer de l'attention même si ses contrats se font plus rares et ses finances plus incertaines alors que les fonctionnaires resserrent leurs critères d'imputabilité et se méfient davantage du caractère inconstant des services livrés (ou non) par Kahn et ses collègues. Après la mort de Kahn, le *Hudson Institute* va continuer d'affirmer sa confiance dans les marchés et sera perçu comme une voix résolument conservatrice dans les débats des années 1980 (Smith 1991 : 156–159).

L'*Institute for Policy Studies* (IPS) est fondé en 1963 par Marcus Raskin et Richard Barnet ; deux jeunes avocats ayant commencé leur carrière à Washington comme des adjoints à divers postes au Congrès américain, à la Maison-Blanche et dans d'autres agences et départements fédéraux (Smith 1991 : 159–160 ; Medvetz 2012 : 98). Il semble que ce soit la cause du désarmement qui constitue le premier point d'entente entre Raskin et Barnet qui partagent une incrédulité à l'égard de la volonté de l'État américain à faire avancer cette cause et se mobilisent pour combattre ce qu'ils perçoivent comme une hypermilitarisation des politiques américaines (Smith 1991 : 160 ; Abelson 2006 : 95). Plus largement, ils conçoivent les institutions politiques du XXe siècle comme étant capturés par un éthos autoritariste et ils dénoncent ce qu'ils voient comme la cooptation servile des technocrates absorbés dans les cadres de pensée dominants. À partir de cette posture, ils présentent l'IPS comme un modèle pour un engagement intellectuel critique (Medvetz 2012 : 99). En présentant leurs projets à d'autres intellectuels et aux administrateurs de fondations, leur stratégie fut de proposer un institut mieux intégré aux universités, plus indépendant par rapport aux décideurs politiques et capables d'entretenir des perspectives critiques vis-à-vis du statu quo. Finalement, c'est une collection de familles riches aux valeurs progressistes et leurs fondations qui vont fournir les fonds pour la création de leur organisation (Smith 1991 : 161 ; Medvetz 2012 : 99).

Les sensibilités politiques de Raskin et Barnet sont certainement à gauche des administrations présidentielles démocrates de l'époque. Leurs écrits vont constituer une critique des politiques étrangères américaines et une remise en question des rapports savoir-pouvoir qui se dessinent à Washington à l'époque. Mais, leur penchant progressiste ne les exclut guère du centre politique du début des années 1960 : l'IPS forme un lieu de rencontre et d'organisation pour le mouvement antiguerre et ses activités génèrent une réception favorable auprès des politiciens qui partagent ce genre de positions (Smith 1991 : 161–162). Ces relations vont permettre aux membres de l'IPS d'agir comme consultants pour des membres progressistes du Congrès américain.

L'Institut va aussi produire des recommandations plus « radicales » autour de divers enjeux comme les droits de la personne, la pauvreté et l'itinérance, les relations raciales et les agitations urbaines. Signalant un intérêt précoce pour des épistémologies engagées, Raskin, Barnett et leurs alliées cherchent à repenser les rapports entre la pensée sociale et l'action publique » (Medvetz 2012 : 99–100). À ce titre, l'IPS donne voix à des figures qui ne sont pas initialement associées au monde des *think tanks*, comme des producteurs de documentaires, des écrivains critiques et des universitaires activistes (Smith 1991 : 162).

La multiplication des *think tanks* à partir des années 1970 est préparée par une réorganisation des champs politiques et intellectuels qui touche autant la gauche que la droite. D'autres organisations de recherche vont répondre aux besoins spécialisés de groupes particuliers. Par contre, le poids de la radicalisation du mouvement néolibéral et de l'organisation du mouvement conservateur dans ce phénomène reste d'une importance catégorique et probablement dominante. C'est aussi l'ascendance conservatrice qui pose le plus grand défi au centre libéral pragmatique et ses technocrates. L'horizon discursif change. Comme le souligne Smith (1991 : 166), les bases chancelantes du libéralisme pragmatique avec ses conceptions complexes et expertisées du monde social peinent à faire concurrence à la droite politique et économique qui organise son message autour d'un sentiment de certitude irrévocable.

## **2.2. La radicalisation du mouvement néolibéral**

La réforme du libéralisme pendant la première moitié du XXe siècle est un moment charnière pour les sociétés démocratiques occidentales. Si l'éthos de la planification s'impose avec une intensité ascendante depuis la Première Guerre mondiale, la Grande Dépression semble confirmer l'inaptitude du laissez-faire pour assurer la prospérité des sociétés capitalistes. Pendant l'entre-deux-guerres, les insuffisances du libéralisme

économique sont largement reconnues dans les sociétés démocratiques. Les régimes totalitaires, fascistes et communistes, rejettent aussi le libéralisme classique. L'ensemble des sociétés modernes semble vouloir recourir à une forme ou une autre de planification ou de dirigisme économique. Cette proximité entre des régimes politiques, qui à première vue devraient être antagoniques, ne passe pas inaperçue parmi ceux qui cherchent à défendre le libre marché. Or, ces derniers sont également portés à reconnaître les défauts et les écueils du libéralisme classique. Alors que l'interventionnisme s'impose au sein des bastions du capitalisme libéral anglo-saxon et que le totalitarisme menace d'engloutir l'Europe, les pères de ce qui deviendra plus tard le néolibéralisme cherchent à formuler une nouvelle solution capable de dépasser le laissez-faire du XIXe siècle et l'étatisme du XXe.

Dans les années 1930, les défenseurs du libéralisme économique se trouvent marginalisés autant dans la discipline économique que dans les débats publics (cf. chapitre 1). Leurs convictions sont largement perçues comme étant archaïques, voire dangereuses. Ils sont aussi conscients du statut précaire de leurs idées. Ces intellectuels n'échappent pas à la crise du libéralisme classique, mais ils prennent position en amont des programmes de réforme dans lesquels ils perçoivent l'ombre de divers dangers. Ils vivent donc cette crise dans le sens inverse et voient l'ascension de l'État comme le véritable objet de préoccupation. Néanmoins, plusieurs d'entre eux avancent des positions conciliantes en se montrant favorables à certaines interventions de l'État tout en continuant à avancer les vertus du marché. Pendant l'entre-deux-guerres, les plaidoyers pour le libre marché sont fragmentés, largement sur la défensive et généralement conciliants envers l'interventionnisme. De plus, les économistes promarchés cherchent pour la plupart à préserver l'intégrité de leurs analyses en évitant de s'engager dans des polémiques philosophiques ou idéologiques. Par contre, confrontés à l'altérité de leurs positions, ils vont réorienter leurs efforts vers un programme consacré à affecter une transformation de la pensée politique et économique sur le long terme. L'échec des partisans du libre marché dans les

années 1930 est suivi par une phase de réorganisation conceptuelle, discursive et institutionnelle dont l'objectif est de préparer la promotion et la propagation de leurs idées (Burgin 2012 : 45–54). Or, la méfiance à l'égard de la planification et le mépris du collectivisme qui pénètrent leurs écrits ne forment qu'une facette du mouvement néolibéral à l'époque. En effet, celle-ci demeure consacrée à la formulation d'une solution aux apories du laissez-faire qui serait compatible avec leur allégeance au libéralisme économique (Burgin 2012 : 80–82).

Avec la fondation de la Société du Mont-Pèlerin en 1947, Friedrich Hayek envisage un projet de séduction sur le long terme qui passe essentiellement par l'exploration intellectuelle à l'intérieur d'un univers restreint de préceptes et valeurs qui définissent un horizon largement libéral, mais la formation d'un consensus se montre plus difficile qu'il ne fut anticipé. Plusieurs membres de la Société du Mont-Pèlerin évoquent des réserves relatives aux effets des marchés que ce soit par les normes éthiques qu'ils bousculent, les formes culturelles et religieuses qu'ils ignorent ou les modes de vie traditionnels qu'ils érodent. D'autres entretiennent une appréciation pour le moins ambiguë de la démocratie et des dangers que pose la souveraineté populaire pour la liberté économique. Les incertitudes, les opinions divergentes et les désaccords sont fréquents au sein de la Société du Mont-Pèlerin, mais la période formative du mouvement néolibéral, qui s'étend de la fin des années 1930 à la fin des années 1940, va établir plusieurs des fondements intellectuels et institutionnels de la résurgence de l'orthodoxie économique pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Alors que le libéralisme pragmatique et interventionniste s'impose dans le champ politique, les architectes d'un nouveau conservatisme néolibéral établissent de nouvelles structures et de nouvelles formulations idéologiques pour réaffirmer leur présence dans un ensemble élargi de problèmes publiques et politiques (Burgin 2012 : 103, 107–122).

Sur le plan des politiques économiques, les premiers penseurs néolibéraux édictent une préférence pour l'individualisme, une méfiance par rapport au syndicalisme et une incrédulité vis-à-vis du « collectivisme » et de l'interventionnisme. Ils cultivent aussi un scepticisme relatif à la capacité informationnelle et computationnelle nécessaire pour planifier l'économie. Dans le domaine de l'administration publique, ils entretiennent une critique de l'efficacité et de l'imputabilité de la bureaucratie qui rejoint leurs jugements généraux relatifs aux échecs de l'État. Par rapport à la démocratie, ils évoquent un rapprochement entre les libertés économiques et politiques, mais ils défendent une priorisation du droit sur le plébiscite (ou de la liberté négative sur la liberté positive) et ils entrevoient un dénouement des mécanismes du marché comme étant à la fois efficace et démocratiquement légitime. Enfin, sur le plan des politiques sociales ils se montrent tolérants des inégalités qui résultent de la concurrence et conjurent une conception des programmes d'aide sociale comme source potentielle d'oisiveté et d'avilissement (Jones 2012 : 37–71). La critique néolibérale avancée pendant cette période comporte plusieurs thèmes et arguments qui vont continuer à définir ce mouvement par la suite, mais elle n'est pas sans contradictions avec les écrits subséquents ; les premiers penseurs néolibéraux demeurent critiques du laissez-faire et des monopoles économiques et ils envisagent plusieurs interventions étatiques pour contrer les lacunes du marché.

Pendant l'entre-deux-guerres, l'Université de Chicago constitue une pépinière pour la formation d'une prochaine génération d'activistes néolibéraux, incluant, entre autres, Milton Friedman, George Stigler, Aaron Director et James Buchanan. Les économistes de la « première École de Chicago », en particulier Frank Knight, Jacob Viner et Henry Simons (cf. chapitre 1), sont eux-mêmes moins radicaux que leurs élèves, mais ils sont tout de même renommés pour avoir réalisé cette inculcation (Burgin 2012 : 33–34, 44–45 ; Jones 2012 : 91). Dans les années 1950 et 1960, Friedman, Director et Stigler et d'autres vont former la « deuxième École de Chicago » en établissant un front intellectuel qui réunit le département de Sciences économiques, l'école de Droit et

l'école de Commerce. Dans le contexte de la guerre froide, ces penseurs conçoivent leur entreprise et leurs apologies des marchés au prisme du conflit idéologique international (Jones 2012 : 89 ; Burgin 2012 : 172).

Pendant les années 1950, 1960 et 1970, les économistes de Chicago avancent un programme de recherche qui se veut rigoureusement empirique et fondé sur les préceptes de l'individualisme méthodologique. Leurs travaux étendent l'emprise de la discipline économique sur des domaines de la vie sociale et politique aussi variés que le droit, la régulation, la famille, l'aide sociale et la sexualité. Ils diffusent ainsi leur préférence pour des politiques de liberté économique dans un ensemble de sphères et construisent une cohérence théorique et idéologique plus consistante et intransigeante que celle de leurs précurseurs. Il ne suffit que de quelques exemples pour s'en convaincre. Les nouveaux économistes de Chicago considèrent les monopoles générés par les marchés comme étant plutôt bénins ou essentiellement instables et temporaires tant qu'ils ne sont pas maintenus par l'État. Ils remplacent la condamnation des monopoles articulée par les premiers penseurs néolibéraux par une méfiance des perturbations produites par les lois antitrusts. Les syndicats et le salaire minimum sont également considérés comme des menaces beaucoup plus importantes pour la liberté et la prospérité économique que la croissance des multinationales. S'ils s'inspirent clairement de la génération précédente, les champions du néolibéralisme de la deuxième moitié du XXe siècle abandonnent la timidité des premiers visionnaires de ce mouvement (Jones 2012 : 92-93).

Cette radicalisation du mouvement néolibéral s'opère largement par les mêmes institutions qui ont orchestré l'organisation de ce réseau dans les années 1940, sauf que la nouvelle génération d'activistes néolibéraux va s'inspirer des nouvelles méthodes mathématiques, statistiques et empiriques de plus en plus communes en sciences économiques. Le parcours de Milton Friedman illustre bien cet ancrage, mais aussi

cette exception. Ayant été séduit par la force théorique du mécanisme des prix à l'Université de Chicago, il acquiert aussi une rigoureuse formation empirique qui le distingue de ses maîtres, notamment auprès d'économistes plus empiriques comme Harold Hotelling et Wesley C. Mitchell. Il va aussi travailler pour Mitchell au NBER de 1937 à 1940, au *Treasury Department* de 1941 à 1943 et au *Statistical Research Group* de Columbia de 1943 à 1945. De son parcours auprès de technocrates comme Mitchell, il développe une conscience de la force des faits empiriques pour résoudre des désaccords normatifs. Il continue à reconnaître la primauté de la théorie sur l'interprétation des faits, mais il maintient que les théories doivent être confrontées à l'épreuve des données disponibles. Friedman développe cette position davantage dans *The Methodology of Positive Economics* publiée en 1953. Or, mobilisant une épistémologie qui avance l'investigation empirique comme solution aux impasses politiques, il découvre un outil de persuasion puissant par lequel il va chercher à démontrer empiriquement la supériorité des politiques de libéralisation économique (Burgin 2012 : 157–163). Par l'entremise du scientisme de la deuxième École de Chicago et en fonction des prescriptions politiques qui en émanent, la droite américaine de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle va découvrir un pendant technocratique qu'elle est enfin heureuse d'exploiter (Mirowski et Van Horn 2009 : 162–163). Ce développement nous semble crucial pour comprendre la reconfiguration du champ intellectuel américain dans le contexte de l'après-guerre. En effet, le cas de Friedman pointe un déroulement par lequel l'usage de l'expertise dans la sphère des décisions politiques, qui se développe au sein du mouvement progressiste et des organes de planification comme NBER, vient rejoindre un programme politique très différent.

La deuxième École de Chicago est aussi un produit de la Société du Mont-Pèlerin. Cette société et la communauté qu'elle entretient offrent un lieu de réseautage important pour Friedman et ses collègues. Elle comporte aussi un espace d'expression où la timidité idéologique et la modération discursive qu'ils doivent souvent pratiquer ailleurs laissent place à des échanges qui réaffirment leurs convictions (Burgin 2012 :



165, 169). Dans *Neoliberalism and Its Prospects* publié en 1951 Friedman, qui est membre de la Société du Mont-Pèlerin depuis ses débuts en 1947, avance une position proche de celle des premiers néolibéraux dont l'objectif est d'ériger une nouvelle philosophie libérale qui reconnaît les limites du laissez-faire. En voulant rompre avec le dogme libéral du XIXe siècle, en reconnaissant la menace des monopoles, en avançant des dispositifs de contrôle économique et en proposant des mesures d'aide sociale, ses idées s'alignent avec le ton conciliant des autres penseurs néolibéraux de l'époque. L'État a un rôle central à jouer dans ce programme pour protéger « l'ordre compétitif » qui assure le fonctionnement efficace et équitable d'une économie de marché libérale. C'est au cours des années 1950 que Friedman et les autres membres de la nouvelle génération de Chicago vont développer une position plus radicale (Burgin 2012 : 170–171 ; Jones 2012 : 96–98).

S'ils partagent des adversaires, des alliés et une méfiance par rapport à la planification et l'étatisme, les économistes de l'université de Chicago des années 1930 et 1940 ne forment guère un corps cohérent (Burgin 2012 : 41–44 ; Mirowski et Van Horn 2009 : 144–145). En contraste, une communauté de recherche plus intégrée va prendre forme autour Milton Friedman et ses collègues au cours des années 1950. Cette consolidation est probablement épaulée par la convergence à Chicago de plusieurs membres du réseau néolibéral. Hayek lui-même va faciliter cette convergence lorsqu'il accepte un poste comme professeur au *Committee on Social Thought* à l'Université de Chicago en 1950. Étant plus près de la tradition économique axiomatique de l'École autrichienne, Hayek n'est pas considéré comme un praticien de l'approche empirique de l'École de Chicago, mais sa présence et sa collaboration avec le *William Volker Fund* va faciliter la migration du centre du réseau néolibéral à cette université. Cette collaboration est d'ailleurs cruciale pour la fondation du *Free Market Study* (cf. chapitre 1).

C'est le *Free Market Study*, et plus directement l'*Antitrust Project* qui lui succède, qui forment les usines de la reconfiguration graduelle de la pensée de l'École de Chicago au sujet des monopoles et des grandes entreprises (Van Horn 2009 : 205–206). Dans les années 1950, la consolidation de l'École de Chicago se fait aussi en aval d'une série d'ateliers de recherche et de discussion lancée par Friedman et ses collègues dans les départements et les écoles professionnelles à Chicago. Ces ateliers forment un terreau pour la formation d'étudiants et pour la consolidation d'une identité théorique et méthodologique commune. Cet esprit de corps est aussi alimenté par les séminaires d'étés commandités par le *William Volker Fund* à partir de 1956 (Burgin 2012 : 172–174). Friedman va d'ailleurs reprendre le contenu de ses présentations à ces séminaires pour alimenter l'écriture de *Capitalisme and Freedom*, publié en 1962. Ce livre marque un départ significatif vis-à-vis des positions plus conciliantes des premiers penseurs néolibéraux et de Friedman lui-même dix ans plus tôt. La limitation du rôle de l'État est dorénavant catégorique et sans scrupules, signant l'avènement d'une plateforme militante qui quitte le registre de la défense pour celui de l'offensive.

Pendant ce temps, George Stigler, James Buchanan et Gordon Tullock vont consolider l'extension de la pensée néolibérale au politique et à l'administration publique en appliquant des modèles de choix rationnels et de maximisation des biens personnels aux individus impliqués dans ces sphères. À partir de l'Université de Columbia puis de l'Université de Chicago, Stigler va élaborer une théorie de la capture de la fonction réglementaire (*regulatory capture*) concevant la régulation comme permettant à certains groupes d'instrumentaliser les ressources de l'État à leur propre fin ou de sacrifier les intérêts d'autres groupes. James Buchanan et Gordon Tullock, deux anciens étudiants de l'Université de Chicago qui travaillent à l'Institut polytechnique de Virginie, vont aussi œuvrer dans ce domaine en développant la théorie des choix publics. Selon eux, les groupes qui composent l'État développent des intérêts qui ne cadrent pas avec les intérêts de la population (Jones 2012 : 126–132). La théorie du choix publique et ses ramifications mobilisent la théorie du choix rationnel pour

expliquer le politique comme une arène marchande où divers acteurs cherchent à obtenir les bénéfices de l'État. L'imposition de limites sur le pouvoir du gouvernement devient d'autant plus impérative à la lumière de ce qu'ils envisagent comme la supériorité des marchés pour satisfaire les besoins des citoyens.

Au cours des années 1950 et 1960, le pôle dominant du mouvement néolibéral se déplace de l'Europe aux États-Unis. Pendant ce temps, la Société du Mont-Pèlerin devient de plus en plus dominée par des économistes et des libertariens. À la fin des années 1950 et au début des années 1960, un système de pensée plus unifié et comportant des contours reconnaissables forme le noyau du mouvement néolibéral avec Friedman plutôt que Hayek en son centre (Burgin 2012 : 125). La production intellectuelle de cette nouvelle vague du néolibéralisme se pose comme une attaque frontale contre la taxation, la régulation, l'octroi de subventions, l'instauration de projets sociaux, la protection des syndicats, l'expansion des prestations sociales et l'intervention de l'État en général. En termes positifs, ils avancent un programme pour étendre la logique du marché et la sphère de la concurrence privée dans un ensemble inédit d'activités sociales. Leurs ambitions de privatisation s'étendent à l'aide sociale entre autres, mais elles sont particulièrement inlassables vis-à-vis de l'éducation. À ce titre, le retour à la philosophie du laissez-faire n'est altéré que par sa généralisation et par le rôle conféré à l'État dans la protection des marchés et dans la cession du pouvoir économique du gouvernement aux compagnies privées. Ce transfert des ressources collectives de la sphère publique à la sphère privée est ultimement bénéfique selon les penseurs néolibéraux, car la division du travail, la production des biens et la distribution des profits que gouvernent les marchés comportent leur propre registre de légitimité qui relève des choix agrégés des consommateurs : c'est par le déchaînement des marchés que les bonnes choses sont produites par les bonnes personnes aux bons prix. Pour Friedman en particulier, les débouchés du mécanisme des prix ne sont pas seulement efficaces, ils sont aussi moraux. À ce titre, il laisse très peu de place pour

entrevoir les défaillances possibles des marchés et s'adonne surtout à illustrer les échecs de l'État et la supériorité des marchés pour les résoudre. Il se lance également à la conquête des finalités de la gauche en présentant les politiques de libéralisation économique comme le meilleur recours pour assurer le bien-être des pauvres et la prospérité de la population (Jones 2012 : 92, 102–13, 114, 118 ; Burgin 2012 : 188–192). Quelques mois après la publication de *Capitalism and Freedom*, Friedman va s'ériger en polémiste public de renom. Armé de sa propre pensée et des écrits de ses collègues, il avance une philosophie de la gouvernance fondée sur la décroissance de l'État et la libéralisation des marchés. Se présentant comme un champion des petites entreprises et attribuant les abus des grandes sociétés à leur collusion avec l'État, il construit une rhétorique qui présente la gouvernance par les marchés comme le garant du bien collectif. Il va aussi étendre ses services au mouvement conservateur qui s'organise à l'époque (Burgin 2012 : 187–201).

### **2.3. L'organisation du mouvement conservateur**

Afin de faire face au consensus libéral pragmatique qui domine le champ politique, les penseurs néolibéraux vont devoir séduire les conservateurs plus traditionnels qui se montrent réticents par rapport à l'absence d'ambition de régulation morale dans leur programme. Un des points cruciaux de l'organisation du mouvement conservateur à l'époque fut l'émergence du fusionnisme à partir des années 1950, c'est-à-dire un mouvement pour réunir les flancs libertariens et traditionalistes de la droite américaine. Le fusionnisme est incarné par des individus comme William F. Buckley Jr qui fonde le magazine d'opinion conservateur *National Review* en 1955. Ce mouvement est significatif dans l'histoire de l'organisation des *think tanks* activistes, car la réconciliation de la droite qu'il opère repose sur une commune méfiance des experts-technocrates qui pullulent à Washington (Medvetz 2012 : 97). Des années 1950 aux années 1970, les penseurs conservateurs anticipent ces organisations en se lançant sur le terrain des idées et en réalisant d'importants projets réflexifs pour construire les

bornes de leur appartenance intellectuelle. Dans ce contexte, la droite se galvanise pour répondre aux enjeux de la Guerre froide, de la Guerre du Vietnam, de l'édification de l'État-providence, du mouvement des droits civils, de la déségrégation et du libéralisme culturel des années 1960. Dans certains milieux populaires, des convictions profondes relatives à la liberté individuelle côtoient des soucis moraux de nature traditionnelle ou religieuse et des intolérances racistes ou culturelles. Tout au long de cette période, divers penseurs conservateurs livrent une opposition persistante au rationalisme progressiste, au relativisme moral et politique et aux solutions techniques et scientifiques aux problèmes des sociétés modernes. Ces intellectuels articulent leur critique au nom d'un retour à des idéaux fondamentaux qui tirent leur sens de repères religieux, libéraux ou burkiens (Smith 1991 : 170–172).

Dans les trente ans qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, diverses franges de la droite, incluant le nouveau conservatisme, l'anticommunisme et le néolibéralisme, peinent à forger un terrain d'entente alors qu'elles luttent pour la définition légitime du conservatisme. Celle-ci est négociée entre des registres qui définissent le conservatisme en termes « sociaux » (selon des préoccupations de classe et de race), en termes « religieux » (en fonction d'un engagement moral qui anticipe l'organisation de la droite évangéliste dans les années 1970) ou en termes « économiques » (faisant valoir les vertus du libre marché contre les réformes des relations entre l'État et l'économie qui se tissent depuis le début du XXe siècle). Dans la veine du fusionnisme, les droites américaines vont s'organiser autour de leur commune méfiance du centre libéral pragmatique et son appareillage technocratique, mais il s'agit d'un mariage problématique (Jones 2012 : 139–147). Pour certains membres de la Société du Mont-Pèlerin, la réconciliation des valeurs traditionnelles et promarchés élaborés aux États-Unis constitue l'incarnation du genre de dépassement du laissez-faire envisagé par les premiers penseurs néolibéraux, mais cette impression ne fait pas l'unanimité. Hayek lui-même est déchiré, préférant la spontanéité des relations sociales à ce qu'il perçoit

comme un autoritarisme dans la pensée d'auteurs du « nouveau conservatisme » comme Russell Kirk. L'alliance fragile entre les nouveaux conservateurs et les néolibéraux continue à générer des tensions au sein de la Société du Mont-Pèlerin dans les années 1960 alors même que les économistes libertariens comme Milton Friedman consolident leur emprise sur le mouvement néolibéral (Burgin 2012 : 139–151).

Les *think tanks* les plus anciens du mouvement conservateur sont ceux qui émergent dans les années 1940 pour répondre aux inquiétudes de la classe entrepreneuriale. Une des premières tentatives pour institutionnaliser une contre-expertise aux politiques du *New Deal* de la part des conservateurs américains fut l'*American Enterprise Association* (AEA), fondée en 1938 puis reprise et incorporée en 1943. Le mouvement conservateur qui s'organise en réaction à l'esprit du *New Deal* est aussi agrémenté par l'*American Economic Foundation* créée en 1939 et la *Foundation for Economic Education* créée en 1946 (cf. chapitre 1). Dans l'ombre du consensus libéral pragmatique de l'après-guerre, ces organisations demeurent longtemps politiquement marginales. En 1950, l'AEA va même subir une vérification de la part du Comité spécial de la Chambre des représentants des États-Unis sur les activités de lobbying. Par contre, au cours des années 1950 et 1960, les administrateurs de l'AEA vont œuvrer à rétablir sa réputation et agrandir son impact et ses bases financières solidifiant sa centralité au sein de la cause conservatrice.

Passant de la Chambre de commerce au poste de vice-président à la direction de l'AEA en 1953, William J. Baroody est particulièrement actif dans la restauration de ce *think tank*. Baroody et le nouveau président de l'AEA, Allen D. Marshall, vont rétablir la sécurité financière de cette organisation. Ils vont aussi permettre à l'économiste W. Glenn Campbell (également recruté de la Chambre de commerce en 1953) de réarranger ses programmes de publications afin d'assurer un ton plus équilibré et modéré. Il va aussi recruter d'éminents économistes conservateurs, dont Milton Friedman au sein d'un nouveau Conseil consultatif académique. L'AEA continue à

afficher son allégeance au conservatisme, mais elle se rapproche aussi des modes d'intervention intellectuelle « désintéressés » de l'appareillage technocratique du consensus de l'après-guerre. Ce glissement va certainement déplaire à certains membres de sa communauté, mais l'AEA va continuer à entretenir un double discours : l'un identifiant le centre libéral pragmatique comme son adversaire, l'autre émulant les signaux de ce centre dominant pour éviter la censure et pour entretenir ses accès et sa réputation au sein de l'appareillage technocratique de Washington. Lorsque Baroody devient président de l'AEA en 1962, celle-ci est renommée l'*American Enterprise Institute* (AEI) dans le but d'affermir sa crédibilité académique et de laisser tomber les atours d'une association sectorielle. Son but est de doter l'AEI d'une expertise crédible et d'une ferme réputation académique afin qu'elle puisse devenir une sorte de « Brookings conservateur ». Il envisage ainsi l'AEI comme une voix conservatrice dans le domaine de l'expertise, mais aussi comme une confluence de ressources pour la formation et le développement de la relève intellectuelle de la droite (Smith 1991 : 176–178 ; Stahl 2016 : 24–35).

Au début des années 1960, d'autres organisations dédiées à la défense de la liberté économique et à la promotion du nouveau conservatisme vont chercher à investir le marché des idées américain, dont le *Liberty Fund* (1960) et l'*Institute for Humane Studies* (1961). Comme pour la *Foundation for Economic Education*, ces organisations se voient comme des bases institutionnelles non conventionnelles dont l'objectif est de financer des projets de recherche, de diffuser des études et d'offrir des formations marginalisées dans les institutions académiques associées au centre libéral pragmatique dominant (Jones 2012 : 159–160).

Dans les années 1960, l'addition la plus significative à ce réseau de *think tanks* conservateurs passe par contre par la réorganisation de la *Hoover Institution on War, Revolution and Peace*. À sa création à l'Université Stanford en 1919, la *Hoover*

*Institution* est vue comme une archive pour documenter les conflits militaires et idéologiques. Elle maintient une réputation comme un centre anticommuniste, mais son fondateur, l'ancien président américain Herbert Hoover, conçoit cette organisation comme une source de matériaux de recherche plutôt que comme un *think tank* consacré à influencer les politiques publiques (Abelson 2006 : 68). Cette conception va évoluer quelques années avant sa mort en 1964, lorsque Hoover et ses collaborateurs envisagent une réorientation de cette institution pour lutter contre « les doctrines maléfiques de Karl Marx », incluant le « communisme », le « socialisme », le « matérialisme » et « l'athéisme » (Smith 1991 : 186). Ayant réussi en 1959 à réincorporer son organisation pour obtenir davantage d'autonomie par rapport à l'Université Stanford, Herbert Hoover va chercher à élargir le mandat de la *Hoover Institution* pour former un *think tank* consacré à la promotion des « libertés individuelles ». En 1960, W. Glenn Campbell de l'American Enterprise Association est embauché comme directeur de la *Hoover Institution* et chargé d'opérer cette transformation. Sous la direction de Campbell, la *Hoover Institution* va obtenir des fonds considérables de philanthropes conservateurs et étendre son équipe de recherche pour produire des analyses des politiques publiques et des politiques étrangères arrimées aux valeurs et présupposés conservateurs (Abelson 2006 : 68–69 ; Stahl 2016 : 35–37). Or, les inclinaisons conservatrices de la *Hoover Institution* vont provoquer de nombreux conflits avec les mouvements étudiants et plusieurs professeurs de l'Université Stanford qui questionnent la légitimité de cette organisation (Abelson 2006 : 69–70). Dans les décennies suivantes, la *Hoover Institution* va devenir un centre significatif des mouvements conservateur et néolibéral en accueillant plusieurs noms éminents de l'élite intellectuelle de ces courants (Smith 1991 : 184).

Dans le champ politique, c'est la campagne présidentielle de Barry Goldwater en 1964 qui anticipe les thèmes habituels de l'orthodoxie conservatrice des prochaines décennies et amorce la mobilisation des activistes conservateurs au sein des médias de masse. À bien des égards, cette campagne constitue un moment de convergence de



l'organisation du mouvement conservateur réunissant les défenseurs de toute une gamme de positions de droite allant du conservatisme classique au néolibéralisme (Smith 1991 : 168–169). Milton Friedman, qui agit comme conseiller pour Goldwater à l'époque, voit dans ce candidat une rupture avec l'ancienne modération du Parti républicain : une expression plus parfaite du libéralisme économique radical chère à ses propres convictions (Burgin 2012 : 199–200). Pour les intellectuels de l'AEI et de la *Hoover Institution*, dont Campbell et Baroody, cette campagne est une occasion pour s'engager sous des conditions moins contraignantes que celles imposées par le jeu d'équilibre qu'est la gestion d'un *think tank*. Plusieurs d'entre eux quittent temporairement leurs postes dans l'une ou l'autre de ces institutions pour former un véritable « *brain-trust* » de penseurs conservateurs autour de Goldwater (Stahl 2016 : 37–40). Cette campagne se solde en un échec monumental, mais cette déroute est aussi porteuse d'occasions. Plusieurs conservateurs interprétèrent cette défaite comme un signe que leur édifice intellectuel n'est pas encore assez solide pour ébranler les poutres profondément enracinées du consensus libéral pragmatique (Smith 1991 : 170, 173). Baroody et ses collaborateurs vont aussi s'inspirer de l'énergie de cette campagne pour repenser leur engagement sur le terrain des luttes intellectuelles et délaisser leur timidité pour un militantisme plus prononcé (Stahl 2016 : 40–46). Les années 1960 et 1970 correspondent à une réorganisation des institutions du mouvement conservateur responsable d'assurer la prolifération de ses fondements intellectuels. Pour Medvetz (2012 : 98), la vague de croissance institutionnelle qui suit ces réalisations témoigne des efforts des activistes-experts de droite pour asseoir leur crédibilité dans les débats sociaux en créant des institutions qui opèrent une nouvelle synthèse entre l'expertise et l'activisme politique.

Dès la fin des années 1960, les intellectuels du mouvement conservateur vont réaffirmer la légitimité de leur engagement politique en concevant leurs organisations comme des contrepoids aux organes du centre libéral pragmatique symbolisés par les

institutions universitaires, des organisations philanthropiques comme la fondation Ford et des *think tanks* comme le *Brookings Institution*. Cette dernière est considérée avec une amertume singulière par les politiciens conservateurs qui entourent le nouveau président Richard Nixon. Pour Baroody, Campbell et leurs confrères, le *Brookings Institution* constitue un symbole utile pour faire valoir la fonction de leurs propres organisations. Les intellectuels conservateurs de l'AEI et de la *Hoover Institution* continuent à affirmer leur engagement envers l'analyse objective des faits, mais ils affirment de plus en plus que leur biais conservateur est un atout permettant de rééquilibrer le « marché des idées » et de briser le monopole qu'entretiennent les institutions libérales. Cette rhétorique est particulièrement utile pour convaincre la communauté des affaires et les fondations philanthropiques conservatrices d'enrichir les coffres de ces *think tanks*. Leurs efforts sont récompensés par le soutien de plusieurs fondations incluant la *John M. Olin Foundation*, le *J. Howard Pew Freedom Trust*, la *Smith Richardson Foundation*, la *Rehm Foundation*, la *Earhart Foundation*, la *Lilly Foundation* et les diverses organisations philanthropiques de Richard Mellon Scaife. Baroody va même obtenir une contribution de la fondation Ford, ironiquement l'une des cibles préférées des conservateurs qui y voient un organe au centre de l'appareil libéral. L'idée de contrer le monopole libéral dans le « marché des idées » attire aussi un capital politique considérable alors que Nixon et ses collègues expriment leur méfiance par rapport à ce qu'ils perçoivent comme un réseau hostile de bureaucrates et d'experts libéraux autant dans le service public que dans les *think tanks* comme la *Brookings institution*, la *RAND Corporation* et l'*Urban Institute* (Smith 1991 : 177–182, 196 ; Stahl 2016 : 47–59).

Dans les années 1970, l'AEI se place au centre d'un réseau grandissant d'intellectuels conservateurs rapidement renforcé par une philanthropie conservatrice de plus en plus active. Ce *think tank* entre dans une ère de prééminence et mobilise des ressources intellectuelles importantes. Les bourses venant de fondations philanthropiques offrent plusieurs avantages incluant une aura de crédibilité et un degré de distance

supplémentaire par rapport aux dons venant des grandes entreprises. Dotés de nouveaux moyens, l'AEI accroît considérablement sa capacité de recherche interne et opère de plus en plus comme une institution académique (Stahl 2016 : 52–57) à la manière de la figure de « l'université sans étudiants » typifiée par la *Brookings Institution* (voir Weaver 1989). En augmentant sa capacité de recherche, l'AEI parvient à investir les débats publics en empruntant les symboles des sciences sociales, mais les intellectuels néoconservateurs qui fréquentent ce *think tank* mobilisent aussi une critique de la raison technique et une foi dans les institutions capitalistes (Smith 1991 : 180). Irvin Kristol va s'établir à l'AEI dans les années 1970 et faire de cette institution l'un des fronts les plus tenaces de la pensée néoconservatrice (Stahl 2016 : 82–83). La *Hoover Institution* va elle aussi bénéficier de ce nouveau contexte intellectuel et financier. Les efforts de Campbell lui permettent d'agrandir considérablement la taille du personnel de recherche de cette organisation et d'étendre ses analyses aux politiques intérieures (Smith 1991 : 187 ; Stahl 2016 : 58–59).

Dans l'écologie des positions et des modes d'intervention du champ intellectuel, Baroody et ses collaborateurs cherchent à doter leurs organisations d'une crédibilité académique et d'une réputation faisant écho à ce qu'ils conçoivent comme un « conservatisme sensé » (Stahl 2016 : 66), mais ils avancent une figure de l'intellectuel qui diffère de celle de l'expert ou du technocrate. Dans les termes de James Smith, ils se présentent comme des « chercheurs professionnels » et des « intellectuels de politiques publiques » qui se lancent dans des débats portant sur des « valeurs fondamentales ». Les stratégies de diffusions de ces intellectuels ne se limitent pas non plus à celles des organes technocratiques. N'étant point orientée qu'envers la bureaucratie, l'AEI cherche à s'engager dans les débats publics par des publications et des interventions opportunes. Il œuvre à attirer l'attention des décideurs politiques, mais aussi des médias et des relayeurs d'opinions (Smith 1991 : 182–183). En diversifiant ses modes d'intervention, l'AEI semble présager la posture du « *policy*

*expert* » qui peuple le champ des *think tanks* aujourd'hui (voir Medvetz 2012 : 40). Baroody se montre aussi à l'écoute des préoccupations de ses donateurs afin de traiter de sujets que ceux-ci considèrent comme étant politiquement urgents (Stahl 2016 : 58). La réorganisation de l'AEI véhicule la volonté de la droite de devenir « une force intellectuelle » capable de rivaliser avec l'appareillage libéral pragmatique qui à leurs yeux chevauche les frontières de l'État, des universités, des médias, des fondations philanthropiques et des *think tanks* (Smith 1991 : 177–178). Le but de cette réorganisation est de construire un organe de diffusion pouvant déployer des principes conservateurs destinés à être consommés par le grand public pour rééquilibrer le marché des idées (Stahl 2016 : 54).

La réorganisation de l'AEI et de la *Hoover Institution* témoigne du déploiement d'un activisme intellectuel conservateur. Caractérisée par la mobilisation politique de l'élite entrepreneuriale, l'émergence d'intellectuels néoconservateurs, l'organisation de groupes de chrétiens fondamentalistes et le déplacement graduel du keynésianisme au profit de théories monétaristes et de l'économie de l'offre, la montée en puissance du mouvement conservateur pendant les années 1960 et 1970 marque une période charnière pour les activistes experts de la droite qui préparent l'avènement de nouvelles formes d'intervention, celles-ci étant axées sur l'adoption de positions idéologiques et le marketing des idées (Rich 2004 : 49–53). Or, alors que l'AEI s'oriente vers un militantisme plus prononcé, il est rapidement dépassé dans ce domaine par de nouveaux *think tanks* d'autant plus disposés à adopter des postures activistes. Ce développement s'inscrit dans un contexte où l'élite politique conservatrice cherche à reprendre le contrôle de l'État et de ses institutions. Nixon et son entourage s'inquiètent d'une carence en experts conservateurs qualifiés pour occuper les postes clefs de son administration. Pour le conseiller au président Nixon, Pat Buchanan, la constitution d'une prise de pouvoir conservatrice durable nécessite la formation d'un institut pouvant servir de « banque à talent » au service du programme conservateur du Parti républicain. Dans les cercles conservateurs, ses aspirations coïncident avec la volonté

d'acquérir une institution capable de franchir l'opposition entre l'élite et les communautés. Plusieurs conservateurs à Washington sentent que l'AEI a été tiré vers le centre par sa quête pour la crédibilité académique et doutent à cet égard que ce *laboratoire d'idées* puisse remplir les fonctions qu'ils envisagent (Smith 1991 : 196–198 ; Stahl 2016 : 67–69). Son substitut n'est nul autre que l'archétype du *think tank* activiste : la *Heritage Foundation*.

La *Heritage Foundation* est fondée en 1973 par Paul Weyrich et Edwin Feulner, deux conseillers législatifs auprès du Parti républicain. En 1969, ils entrevoient déjà la possibilité d'établir un contre-*think tank* conservateur. Leur approche dans cette entreprise prend forme autour de ce qu'ils perçoivent comme une niche délaissée par la timidité de l'AEI en poursuite de crédibilité et de protection contre les vérifications fiscales du gouvernement, soit un activisme intellectuel directement impliqué dans le processus législatif du Congrès américain (Medvetz 2012 : 101–102 ; Stahl 2016 : 70–72). L'AEI commençait déjà à adopter une posture plus activiste et militante à l'époque, mais Weyrich et Feulner imaginent une institution plus agressive ; davantage concernée par l'activisme que par la recherche, mais aussi plus ouverte aux souches populaires du conservatisme. Ils ne vont pas simplement servir les objectifs électoraux du Parti républicain. Ils envisagent une organisation pouvant guetter les positions des membres du Congrès dans l'espoir d'assurer la pureté de leur conservatisme (Stahl 2016 : 72). La *Heritage Foundation* est créée avec l'aide d'une bourse de Joseph Coors de la *Coors Brewing Company* et d'autres fonds du réseau de philanthropie conservatrice de l'époque, dont une contribution substantielle de Richard Scaife. La nouvelle organisation va aussi obtenir des fonds de la *Noble Foundation* et de la *John M. Olin Foundation* (Smith 1991 : 200). En novembre 1973, la *Heritage Foundation* obtient son statut d'exemption fiscale (Stahl 2016 : 73–74).

Elle démarre rapidement ses programmes qui produisent notamment des notes concises pouvant être lues rapidement par les décideurs politiques ; allégoriquement dans leur limousine en route vers une réunion. Sa principale clientèle devient les membres du congrès et leur personnel afin de maximiser son influence sur les débats législatifs courants, mais elle attache aussi beaucoup d'importance au débat public, à la visibilité de ses représentants et à la circulation médiatique de son message (Smith 1991 : 200–202 ; Jones 2012 : 163). La *Heritage Foundation* est dirigée par Weyrich de 1973 à 1975, puis brièvement par l'homme d'affaires californien Frank Walton avant d'être prise en charge par Feulner de 1977 à 2013. C'est sous la direction de ce dernier qu'elle peaufine le modèle du *think tank* activiste. La *Heritage Foundation* va octroyer une importance relative à la recherche par la suite, mais elle est d'abord conçue comme un « concessionnaire d'idées de seconde main » : un organe produisant des réponses courtes et incisives consacrées à être consommées par des décideurs politiques, des militants et des groupes de pression dans l'espoir de faciliter la mobilisation de coalitions autour d'enjeux législatifs précis (Smith 1991 : 201 ; Stahl 2016 : 78, 89). La *Heritage Foundation* incarne une forme « d'expertise » qui relève moins de la capacité de recherche de l'analyste que de son aptitude à mobiliser des arguments au service d'une cause et d'un système de croyances (Smith 1991 : 206). La rigueur analytique n'est pas interdite par ce mode d'intervention, mais elle n'est pas non plus la préoccupation principale (Stahl 2016 : 75–77).

Parmi les *think tanks* de l'époque, il est difficile d'imaginer une incarnation plus parfaite du mouvement conservateur. Autant par son populisme que par son fusionnisme, la *Heritage Foundation* répond non seulement aux diverses ramifications de l'élite conservatrice, mais aussi aux souches populaires, morales et religieuses de la « nouvelle droite » (Smith 1991 : 200, 205 ; Jones 2012 : 163 ; Stahl 2016 : 78–79, 90). Dans l'optique de faire concurrence aux institutions comme la fondation Ford et la *Brookings Institution*, qu'ils associent à une vaste coalition « socialiste », les organisateurs de la *Heritage Foundation* avancent des arguments similaires à ceux de

l'AEI et la *Hoover Institution* (quoique dans un langage plus combatif) pour justifier leur fonction dans le « marché des idées » : c'est pour équilibrer celui-ci qu'ils revendiquent leur posture ouvertement conservatrice (Stahl 2016 : 74–75). La métaphore du marché et l'évocation d'un monopole libéral fournissent un registre de légitimation qui s'arrime bien au langage pluraliste de la démocratie américaine, mais comme le souligne Smith la métaphore militaire est aussi utilisée par ceux-ci (quoique plus parcimonieusement) pour décrire la « guerre des idées » qu'ils veulent livrer (Smith 1991 : 205–206). Dans tous les cas, leur allégeance idéologique et leurs liens au mouvement conservateur sont explicites. Selon Smith, Milton Friedman décrit ces *think tanks* comme des « épiphénomènes » de ce mouvement plutôt que comme les moteurs de celui-ci. Ils sont par contre utiles pour la formation et l'entretien d'une contre-élite conservatrice, c'est-à-dire pour la « préparation » des « cadres qui sont montés au pouvoir dans les années 1980 » pour devenir les véhicules politiques du système discursif du mouvement conservateur (Smith 1991 : 203, 206). La *Heritage Foundation*, qui investit dans la relève conservatrice par la subvention de stages et le financement de séminaires, est particulièrement illustrative de cette fonction éducative, identitaire et mobilisatrice du *think tank* (Smith 1991 : 2007 ; Stahl 2016 : 75). Son « *Guide to Public Policy Experts* » joue un rôle complémentaire en fournissant un annuaire d'intellectuels pouvant servir à contacter et réunir des penseurs conservateurs et néolibéraux (Jones 2012 : 164). Or, le *think tank* n'est pas qu'une « banque à talent », il véhicule des symboles qui informent l'utilisateur de la nature des ressources humaines et discursives qui y résident. Le titre de la conclusion du livre de Stahl (2016 : 198), soit « *Policy as Identity Politics* », et la phrase tirée des stratégies de la *Heritage Foundation* par Smith (1991 : 207), soit « *people are policy* », capturent la dimension identitaire de la lutte dans laquelle s'engagent les *think tanks*.

Si la *Heritage Foundation* incarne particulièrement bien le ton du conservatisme américain de l'après-guerre, son organisation inclusive n'efface pas non plus toutes les

tensions au sein de la droite. Au milieu des années 1970, les libertariens vont faire valoir leur volonté de fonder leur propre organisation pour disposer d'un *think tank* plus entièrement consacré à leur cause et activement engagé dans les débats. C'est ce sentiment qui pousse Edward H. Crane III à fonder et incorporer le *Cato Institute* à San Francisco en 1976-77 (Stahl 2016 : 91). Crane, un analyste financier de formation, a comme inspiration intellectuelle des économistes néolibéraux comme Hayek et Friedman et des auteures libertariennes comme Isabel Patterson, Ayn Rand et Rose Wilder Lane (Jones 2012 : 164). Il est aussi actif au sein du Parti libertarien depuis le début des années 1970 et devient président de ce Parti en 1974. Ce poste le mène à gérer la campagne présidentielle du candidat libertarien Roger McBride en 1976. C'est en côtoyant les cercles libertariens qu'il rencontre le milliardaire Charles Koch qui devient le financier principal du *Cato Institute* à ses débuts (Rich 2004 : 55-56 ; Jones 2012 : 164-165). Le programme intellectuel du *Cato Institute* est largement différent de ceux de l'AEI et de la *Heritage Foundation*. Il cherche aussi à séduire la gauche à sa cause en mobilisant des arguments libertariens pour le pacifisme et les droits individuels et en critiquant les aventures militaires des États-Unis et le traitement préférentiel des grandes compagnies (Stahl 2016 : 91-92). Son intégration au réseau néolibéral est importante, notamment par l'entremise des membres de la Société du Mont-Pèlerin (Jones 2012 : 165).

#### **2.4. L'ascension de la droite économique**

Dans les années 1970, la taille faramineuse du déficit extérieur (qui provoque l'écroulement du système de Bretton Woods en 1971) et la stagflation conspirent avec d'autres événements (dont les chocs pétroliers qui aggravent l'inflation) pour alimenter l'insécurité populaire et mettre le paradigme keynésien en péril. En quête de solutions, c'est l'administration du président démocrate Jimmy Carter qui va se tourner vers la théorie monétariste de plus en plus dominante au sein des sciences économiques. Popularisé par l'économiste néolibéral Milton Friedman, le monétarisme déplace



l'objectif du plein-emploi pour le contrôle de l'inflation et la stabilisation des marchés et délaisse les politiques budgétaires pour favoriser un contrôle monétaire prévisible de l'économie. Dans le contexte de l'inflation grimpante des années 1970, c'est la restriction monétaire qui est prescrite par cette approche. Aux États-Unis et en Angleterre (et au Canada aussi), le tournant monétariste s'opère sous des gouvernements de centre gauche qui adoptent les politiques macroéconomiques monétaristes afin de répondre à la crise de l'inflation. Celles-ci sont ensuite reprises et confirmées par les administrations plus conservatrices de Reagan (aux États-Unis) et Thatcher (en Grande-Bretagne) qui y adjoignent des politiques microéconomiques orientées vers « l'économie de l'offre » : libéralisation, dérégulation, privatisation, flexibilité ouvrière et baisse d'impôt. Or, au-delà des politiques effectivement entreprises, Reagan et Thatcher signalent un changement culturel plus fondamental qui montre l'ascension du dogme néolibéral en Occident (Jones 2012 : 215–271).

La percée du monétarisme élaboré par Friedman et d'autres constitue une première victoire contre les programmes de l'État-providence de l'après-guerre. Comme le montre Daniel Stedman Jones, le monétarisme est une solution de rechange opportunément prête à être mobilisée dans le contexte de l'inflation étourdissante des années 1970. Déplaçant la gestion budgétaire de la demande agrégée pour favoriser des politiques monétaires restrictives dans le contexte de l'inflation des années 1970, cette approche a aussi comme corolaire d'abandonner les cibles de plein-emploi les plus ambitieuses afin d'éviter l'inflation. Il s'agit dans un sens d'une réforme du keynésianisme, mais le monétarisme est mobilisé comme un véhicule pour discréditer les successeurs de Keynes et avancer l'idéologie néolibérale. L'administration démocrate de Jimmy Carter introduit aussi des politiques de dérégulation telles qu'avancées par des auteurs comme George Stigler et des institutions comme l'AEI. En partie grâce aux efforts de Friedman, ces idées circulent librement dans les médias et au sein du réseau d'institutions néolibérales dont des *think tanks* comme l'AEI, la

*Heritage Foundation*, la *Hoover Institution* et le *Cato Institute*. Or, comme le remarque Jones, les mesures introduites par l'administration Carter ne signalent ni logiquement ni effectivement une conversion au dogme néolibéral ou à « l'économie de l'offre ». L'adoption de principes monétaristes et l'introduction d'initiatives de dérégulation n'impliquent pas forcément l'introduction de politiques pour ouvrir les marchés mondiaux, baisser les taxes, privatiser les services, promouvoir la flexibilité de la main-d'œuvre ou éliminer systématiquement les réglementations qui affectent les marchés. Le consensus de l'après-guerre ressort par contre fatigué et les difficultés des années 1970 ouvrent la voie à l'élection de Ronald Reagan et à la mobilisation d'une élite intellectuelle conservatrice ascendante (Jones 2012 : 201–271).

Les *think tanks* néolibéraux et conservateurs qui commencent à émerger dans la période de l'après-guerre s'organisent dans un contexte dominé par le consensus libéral et pragmatique de l'époque, mais la fragilisation de ce consensus dans le sillage des tumultes de la fin des années 1960 et des années 1970 transforme leur marginalité relative en une période d'ascension considérable. Les succès organisationnels et politiques de ce réseau sont facilités par les frustrations politiques et économiques des années 1970 et par des changements théoriques dans les sciences économiques. Ces *think tanks* sont aussi consubstantiels à la formation d'une contre-élite de droite qui prend forme afin de confronter les technocrates dans le domaine des idées et de former des intellectuels et des cadres pour la promotion et l'application d'idées conservatrices. Leur émergence coïncide avec la constitution de la figure du *think tank* activiste (plus ouvertement idéologique), mais aussi avec la formation d'un champ discursif plus concurrentiel favorisant des tactiques de diffusion plus agressives. Ces développements dépendent de l'expansion de la philanthropie conservatrice grâce à une collection de millionnaires et milliardaires qui lancent ce qu'ils conçoivent comme des initiatives défensives dans l'optique de protéger la libre entreprise ou d'autres causes conservatrices. Ils financent à cet égard plusieurs *think tanks* ainsi que des programmes de formation universitaire et d'autres projets consacrés à l'ascension des idéologies

conservatrices et néolibérales. Ayant largement gagné l'approbation du mouvement conservateur, les militants promarchés préparent leur ascension au pouvoir dans les années 1980 (une percée facilitée par les troubles économiques et sociaux de la décennie précédente). La Société du Mont-Pèlerin demeure un centre de convergence important, mais d'autres organisations vont aussi émerger pour cordonner et financer la création de *think tanks* néolibéraux, dont l'*Atlas Economic Research Foundation* (aujourd'hui l'*Atlas Network*) établit en 1981 par Antony Fisher, un disciple de Hayek et le fondateur de l'*Institute of Economic Affairs* (1955) en Grande-Bretagne. La générosité de l'*Atlas Foundation* va s'étendre à toute une gamme de *think tanks* néolibéraux aux États-Unis, au Canada, en Europe de l'Est (après la chute de l'URSS) et ailleurs. D'autres fondations vont aussi contribuer à la constitution de ce réseau international. Aux États-Unis, plusieurs *think tanks* conservateurs ou néolibéraux vont émerger dans les années 1970 et 1980 grâce au financement de compagnies, de fondations ou d'individus bien nantis. Ces laboratoires d'idées incluent entre autres : l'*American Legislative Exchange Council* (1973), la *Free Congress Foundation* (1977), la *Reason Foundation* (1978), le *Manhattan Institute* (1978), le *Rutherford Institute* (1982), le *National Center for Policy Analysis* (1983) et le *Competitive Enterprise Institute* (1984).

Pendant ce temps, des *think tanks* comme l'AEI, la *Hoover Institution*, la *Heritage Foundation* et la *Cato Institute* ainsi que des revues intellectuelles comme le *Public Interest* édité par Irvin Kristol offrent des bases institutionnelles pour la diffusion d'arguments soumis à très peu de contrôles outre l'appui qu'ils doivent apporter à la cause conservatrice. Selon Jason Stahl ce développement témoigne de la portée de la rhétorique du « marché des idées » et la volonté de « l'équilibrer » face au « monopole » libéral qui y règne. Dans ce contexte, la valence « conservatrice » de ces idées est suffisante pour justifier leur production et leur diffusion, même si elles sont souvent radicales et risibles aux yeux de plusieurs économistes de droite et de gauche.

Mobilisant des ressources monétaires et des accès politiques considérables, Kristol et les néoconservateurs ont des rencontres avec des décideurs politiques, dont le président Gerald Ford, et produisent des livres et des éditoriaux qui atteignent une grande circulation. Délaissant la prudence calculatrice associée au conservatisme classique, le néoconservatisme cherche à générer une ferveur idéologique capable de garantir la prise de pouvoir et orienter l'organisation sociale et économique de la nation (Stahl 2016 : 96–108). Les multiples ramifications du mouvement conservateur sont loin de constituer un ensemble cohérent, mais l'objectif de détrôner le consensus libéral pragmatique et leur convergence vers l'acceptation des principes néolibéraux de libéralisation des marchés sont suffisants pour maintenir une alliance délicate.

Les mandats de Reagan offrent des occasions inédites au réseau de *think tanks* conservateurs américains. Déjà en 1980, la *Heritage Foundation* lance un projet d'envergure afin de pouvoir répondre rapidement à une victoire éventuelle du candidat républicain aux élections présidentielles. Avec un budget de 100 000 \$ et une équipe d'environ 250 analystes et écrivains conservateurs, ce projet débouche sur un document intitulé *Mandate for Leadership* comportant trois mille pages en vingt volumes. Offrant près de deux mille recommandations dans la quasi-totalité des secteurs d'intervention de l'État, *Mandate* est conçu et célébré comme un manuel d'instruction pour la réforme conservatrice du gouvernement fédéral. Recevant l'approbation de l'administration Reagan, ce document est ensuite réduit à un tome de mille pages qui devient un éclat médiatique et un *succès de librairie*. Il se traduit aussi par le recrutement de quatorze employés de la *Heritage Foundation* dans l'équipe de transition présidentielle de Reagan (Smith 1991 : 195 ; Jones 2012 : 164 ; Stahl 2016 : 108–110). Il est difficile de mesurer son influence réelle puisque ses idées circulent déjà librement dans les cercles conservateurs. La *Hoover Institution*, par exemple, contribue à la diffusion d'idées analogues, particulièrement dans son *The United States in the 1980s*. Ce volume publié en 1980 entretient des ambitions similaires par rapport à l'administration Reagan et comporte des contributions de plusieurs figures du mouvement néolibéral, dont Milton

Friedman, son épouse Rose Friedman et le futur président de la Réserve fédérale des États-Unis Alan Greenspan. Néanmoins, *Mandate for Leadership* fut un succès publicitaire énorme pour la *Heritage Foundation* qui en profite pour grimper au sommet de la hiérarchie des *think tanks* conservateurs et se forger une place dans le système de consultation fournissant des idées et du personnel à l'administration Reagan à côté de l'AEI, la *Hoover Institution* et d'autres (Abelson 2006 : 33–36 ; Jones 2012 : 264–265 ; Stahl 2016 : 110).

Les années 1980 sont remémorées comme une période triomphante pour l'application des principes de l'économie de l'offre, mais pour les activistes-experts du mouvement conservateur, les limites du conservatisme de l'administration Reagan sont pour le mieux indicatrices du centre droit de l'arène politique. Ce contexte coïncide avec une période de difficulté pour l'AEI. Plusieurs de ces difficultés sont des problèmes de gestion. Suivant la nomination du fils de William J. Baroody à la tête de l'AEI en 1978, les finances et le sentiment de direction de cette organisation vont souffrir. Sous William Baroody Junior, l'AEI cherche à accroître ses opérations, mais ses revenus vont décliner engendrant une dette de près de 3 millions \$. L'AEI semble aussi manquer de direction, le projet de Baroody Junior pour l'expansion de ses programmes n'étant pas agrémenté d'une vision stratégique clairement articulée à la différence de la *Heritage Foundation* de plus en plus prééminente à l'époque (Smith 1991 : 203–204). Il semble que ces difficultés furent aussi amplifiées par le glissement vers la droite du champ politique. Dans le champ discursif de l'analyse des politiques publiques dorénavant dominé par des expressions politiques incisives, les programmes de recherche initiés par Baroody Junior semblent manquer de coordination et incarner une aura de modération de plus en plus impertinente dans la communauté conservatrice (Smith 1991 : 204 ; Stahl 2016 : 110). La prospérité de la *Heritage Foundation* à l'époque contraste vivement avec les budgets déclinants de l'AEI qui peine à signaler la nature de son identité à sa communauté et au « marché des idées ». Des organisations

comme la *Olin Foundation* et la *Smith-Richardson Foundation* retirent leur soutien intensifiant le déclin de l'AEI (Medvetz 2012 : 147 ; Stahl 2016 : 130). Les pratiques administratives de Baroody Junior contribuent probablement aux difficultés de l'AEI (Ford 1992 : 45). Néanmoins, le soi-disant « centrisme » de l'AEI est un grief communément exprimé dans les cercles philanthropiques conservateurs alors que les membres de son conseil d'administration se défendent de n'avoir simplement pas suivi la radicalisation effectuée par ses compétiteurs (Medvetz 2012 : 147). Cette situation est aussi exploitée par le directeur de la *Heritage Foundation* Ed Feulner qui positionne son *think tank* comme la voix intégratrice de la nouvelle droite (Stahl 2016 : 110). Suivant la démission de Baroody Junior en 1986, la direction de l'AEI est octroyée par intérim à Paul McCracken avant d'être accordée à Christopher DeMuth, le « tzar de la dérégulation » de l'administration Reagan, commémorée pour avoir rétabli les finances et la réputation de l'AEI (Medvetz 2012 : 147–148 ; Stahl 2016 : 131).

L'ascension du mouvement conservateur se traduit par un glissement des champs politique, médiatique et intellectuel vers la droite. En passant des mises en garde relativement prudentes contre le « collectivisme » de la première génération du mouvement néolibéral à la profession des vertus quasi illimitées des marchés par la cohorte de Milton Friedman, on assiste à une radicalisation non seulement de substance, mais aussi de ton (Burgin 2012 : 221). Formant des alliances fragiles avec d'autres franges de la droite de l'après-guerre, le mouvement néolibéral se nourrit de l'organisation du mouvement conservateur et opère une transformation culturelle de taille. On remarque déjà une adoption graduelle de solutions basées sur les marchés dans les années 1970 face aux ravages de l'inflation et aux insuffisances perçues des outils technocratiques de l'État. Ces premières impulsions comportent par contre un caractère pragmatique et bipartisan. Même le modèle de la devise flottante doit attendre son adoption comme solution à l'effondrement du système à taux fixe. Mais les activistes promarchés disposent déjà d'un réseau de spécialistes, intellectuels, militants et organisations pour formuler, répéter et faire circuler leurs idées dans l'espoir qu'elles

soient érigées en pièce de rechange pour réformer l'édifice chancelant du libéralisme pragmatique (voir Jones 2012). Avec la victoire présidentielle de Ronald Reagan, l'incursion du nouveau mouvement conservateur dans le champ politique, qui débute avec la campagne de Barry Goldwater, confirme sa colonisation de plus en plus complète du Parti républicain. Elle marque aussi un virage à droite dans la culture politique américaine qui se répercute dans les décennies suivantes. Les principaux *think tanks* conservateurs nationaux vont continuer à croître dans les années 1990, mais ils sont aussi rejoints par des *think tanks* régionaux faisant résonner leur message au niveau des États américains.

Ces développements coïncident avec une restructuration des modes d'intervention dans le champ intellectuel. Le mouvement néolibéral repose sur des théories formulées et peaufinées par des spécialistes en sciences sociales qui exploitent leurs titres et leurs connaissances pour appuyer l'autorité de leur propos. Ils développent également des bases institutionnelles pour diffuser ces idées, les communiquer aux décideurs politiques et les transmettre à une nouvelle génération d'intellectuels conservateurs (Burgin 2012 : 224–225). Or, la radicalisation du discours néolibéral, l'entrée en jeu du mouvement conservateur de l'après-guerre et l'évolution organisationnelle des *think tanks* consacrés à la prolifération de leurs causes vont transformer les modes d'interventions dans le champ intellectuel. Mobilisant leur théorie et leur discours pour discréditer les technocrates libéraux, les « activistes-experts » conservateurs adoptent un langage qui se rapproche du discours expert de leurs rivaux. Par contre, ils développent aussi des mobiles de diffusion et des instruments de rhétorique plus accessibles et incisifs poussant des organes technocratiques comme la *Brookings Institution* à faire de même dans un marché des idées de plus en plus polarisé et concurrentiel. Des *think tanks* de gauche vont aussi participer à cette remise en cause du consensus libéral pragmatique et à cette ouverture des modes d'intervention

intellectuelle, mais ils occupent une position plus précaire et marginale qui amortit leur impact sur ces transformations.

## 2.5. La subordination de la gauche intellectuelle

Comme l'ont souligné Smith (1991) et Medvetz (2012), l'activation de la gauche intellectuelle dans le contexte de l'après-guerre constitue une réponse analogue à celle de la droite face à la consolidation d'un centre libéral pragmatique à Washington. La cause n'est pas la même, mais l'enjeu demeure celui de dénaturiser les objectifs, les dispositifs et les schèmes de pensée du technocratisme libéral. Les mouvements contestataires étudiants des années 1960 — autour desquels gravite la « nouvelle gauche » — investissent certainement la critique de la technocratie à l'époque en accusant les ingénieurs, les scientifiques et les spécialistes en sciences sociales d'être complices des ambitions militaires de l'État et des intérêts commerciaux des grandes entreprises. Ces sentiments et les ambitions politiques de la nouvelle gauche vont connaître certaines expressions organisationnelles dans le paysage des *think tanks* américains. S'il est connu comme « le *think tank* de gauche de Washington », l'IPS (cf. supra) fut aussi conçu comme un moteur pour l'organisation plus générale de la nouvelle gauche et d'autres mouvements sociaux (Abelson 2006 : 95). L'IPS entretient aussi une communauté d'intérêts élargis en participant à la création d'organismes communautaires, en maintenant des programmes d'éducation populaire et en générant des rejetons institutionnels comme le *Bay Area Institute*, l'*Atlanta Institute for Southern Studies*, le *Cambridge Institute* et le *Transnational Institute* (Smith 1991 : 162). L'IPS n'est pas non plus le seul nœud organisationnel progressiste à produire des interventions intellectuelles fondées sur des prémisses morales plutôt que techniques à l'époque. D'autres exemples d'organismes d'activistes-experts de gauche incluent le *Joint Center for Political and Economic Studies* (1970), le *Worldwatch Institute* (1974), le *Center for Policy Alternatives* (1975-2008), l'*International Center for Research on Women* (1976), le *Center on Budget and Policy Priorities* (1981), le *Rocky*



*Mountain Institute* (1982), l'*Economic Policy Institute* (1986) et le *Centre on Reproductive Law and Policy* (1992), aujourd'hui le *Center for Reproductive Rights*. Les laboratoires d'idées de gauche peuvent être reconnus par leur défense de principes de justice sociale et de droits civils inclusifs, leur critique des dépenses militaires, leurs plaidoyers en faveur de régulations économiques, financières et environnementales ou leur appui de l'usage de dispositifs gouvernementaux pour contrer ou prévenir les inégalités, la pauvreté, la stagnation des salaires et les dangers écologiques et climatiques (Rich 2004 : 19). Néanmoins, leur taille, leur nombre et leur pouvoir d'influence n'égalisent pas ceux des *think tanks* conservateurs qui vont séduire des franges importantes de l'élite économique et politique et forger des alliances avec les forces de la nouvelle droite populiste.

Thomas Medvetz et d'autres suggèrent que les organisations de gauche sont plus susceptibles d'attirer l'ire des autorités. Des organismes de droite sont certainement sujets à des enquêtes sur leurs activités politiques, comme celle qui affecte l'AEI au début des années 1950, mais la persécution politique des mouvements contestataires de la gauche fut toujours plus palpable dans le contexte de la guerre froide. L'IPS est l'objet d'une enquête par le FBI dans les années 1960. Elle subit aussi une vérification fiscale agressive au début des années 1970. Entre temps dans les médias, la droite s'efforce de décrire l'IPS comme un instrument de l'URSS et de la cause communiste internationale. Il sort indemne de ces controverses, mais non sans payer un lourd tribut en matière de ressources, de temps et de capital symbolique (Medvetz 2012 : 126–128 ; voir aussi Smith 1991 : 163). L'évolution des sources de financement de ces organisations peut aussi expliquer les difficultés relatives des laboratoires d'idées progressistes. La mobilisation politique des grandes entreprises ainsi que des activistes et entrepreneurs de la droite fournissent aux institutions conservatrices d'importantes ressources financières provenant de dons d'entreprises, de fondations et d'individus (Rich 2004 : 49–56). La campagne de financement populaire de la *Heritage*

*Foundation* l'aide à diversifier ses sources de financement et à se conformer aux règles de l'exemption fiscale (Stahl 2016 : 78–79), mais ses principaux donateurs demeurent des entrepreneurs bien nantis et des philanthropes conservateurs. En contraste, l'IPS dépend d'un nombre limité de donateurs importants (la *Samuel Rubin Foundation* en particulier) menaçant sa sécurité financière et son statut d'exemption fiscal (Medvetz 2012 : 125–126). Enfin, Medvetz avance que les intellectuels de gauche sont portés à poursuivre des carrières académiques. Plusieurs professeurs passent de l'activisme au monde de la recherche et de l'enseignement entre 1960 et 1980 se pliant à une logique d'action disciplinaire difficilement conciliable avec un engagement militant. Les activistes du mouvement conservateur, en contraste, croient que les universités sont hostiles à leur vision du monde et choisissent des stratégies de mobilité professionnelle différentes grâce aux ressources politiques et économiques considérables de leurs patrons (Medvetz 2012 : 128–129).

Selon Andrew Rich, les *think tanks* du centre libéral pragmatique vont aussi découvrir des conditions plus difficiles dans les années 1970 alors que leurs sources principales de financement, c'est-à-dire les bourses de fondations et les contrats gouvernementaux, se font plus rares. Des conditions économiques difficiles et une situation politique tendue alimentent la timidité politique des fondations traditionnelles et poussent le gouvernement à revoir son modèle de financement de la recherche. Les contrats gouvernementaux se font plus rares avec le déclin des dépenses fédérales en R et D. En parallèle, la fondation Ford réoriente ses dépenses vers l'action plutôt que vers la recherche après avoir subi des pertes importantes lors des chocs pétroliers des années 1970. Pour les *think tanks* du centre libéral pragmatique, des changements stratégiques sont nécessaires pour contrer ces pertes de financement. Ces facteurs contribuent à l'émergence d'un marché des idées plus compétitif où les *think tanks* sont davantage portés vers l'activisme et le marketing de leurs idées (Rich 2004 : 56–67).

Le paysage politique dans son entier bifurque aussi vers la droite. Dans les années 1970, alors que les activistes conservateurs décrivent la *Brookings Institution* comme un instrument de la gauche et du libéralisme pragmatique, ses administrateurs ressentent la nécessité de démontrer la neutralité de leur organisation. Les difficultés économiques du début de cette décennie ayant significativement réduit son fonds de dotation, la *Brookings Institution* cherche à affermir sa réputation non partisane pour diversifier ses sources de financement. Dans un contexte politique marqué par l'ascendance et la radicalisation de la droite, l'adoption d'une position « neutre » ou, plus exactement, « équilibrée » se traduit en une pondération vers la droite ; tendance qui se répercute dans les années 1980 et 1990 (Stahl 2016 : 86–88, 127–128). En parallèle, la *Brookings Institution* va répondre à l'ascension des *think tanks* activistes et leurs pratiques de marketing agressif en adoptant des pratiques analogues, moins porté sur la technicisation et davantage orienté envers un public général. Dans un champ discursif en matière de politiques publiques de plus en plus compétitif et encombré, la *Brookings Institution* et d'autres *think tanks* plus portés à la recherche qu'à la diffusion vont intensifier la part de leurs activités consacrée à la visibilité médiatique. Dans les années 1980, la *Brookings Institution* embauche un responsable en relations publiques à temps plein. De plus, elle augmente la fréquence de ses séances d'information, organise des déjeuners-conférences hebdomadaires pour les membres de la presse, lance des périodiques comportant des contributions plus courtes et exotériques et publie généralement davantage de courts commentaires aux dépens de longues monographies. Cette tendance continue dans les années 1990 lorsque *Brookings* établit son propre studio de télévision signalant l'étendue de sa transformation (Medvetz 2012 : 107–111, 148 ; voir aussi Rich 2004 : 70).

Dans les années 1990 et 2000, de nouveaux *think tanks* vont aussi investir le redéploiement du centre gauche vers la droite. Le *Progressive Policy Institute* (PPI) fondé en 1989 et son pendant politique le *Democratic Leadership Council* (DLC) fondé

en 1985 sont particulièrement illustratifs de ceci. Dans le contexte de la réorganisation du Parti démocrate après sa défaite contre les républicains de Reagan, le DLC est conçu comme un véhicule de la cause des démocrates s'identifiant comme représentant le « courant dominant ». Ceux-ci se mobilisent contre la coalition des démocrates plus à gauche de Jesse Jackson avec leurs alliés dans les milieux ouvriers, féministes, afro-américains, etc. Le PPI est créé comme un *think tank* quelques années plus tard pour appuyer le programme du DLC et produire des idées et des arguments à être consommés par la classe politique. Abordant finalement l'étiquette de « nouveaux démocrates », le groupe autour du DLC/PPI définit d'abord son identité en opposition à ceux qu'il décrit comme de « vieux démocrates » desservant des « intérêts spéciaux » en fonction d'un modèle politique et économique révolu. Comme le montre Stahl, le thème de la modernisation pèse lourd dans leur discours. Dans l'optique d'adapter l'action publique aux réalités de la nouvelle économie de l'information, les nouveaux démocrates envisagent une série de réformes axées sur la déréglementation des secteurs d'activité, la privatisation des services et la décentralisation des pratiques administratives. Financés par de grandes entreprises, ils œuvrent à tirer le Parti démocrate vers la droite en critiquant la taxation et les interventions de l'État et en proposant des solutions basées sur les mécanismes du marché (Stahl 2016 : 134–145). Le DLC et le PPI symbolisent une prise en charge militante des principes néolibéraux et des slogans du *New Public Management* par une frange des élites du centre gauche résolue à se forger une place forte au sein d'un nouveau centre politique (plus à droite) définit à partir de l'espace évacué par le mouvement conservateur en cours de radicalisation. Or, comme le montre Stahl (2016 : 139–140), cette position permet aussi d'exprimer les inconforts de cette élite en matière de rapports de classe, de genre et de race, car les mouvements ouvriers et identitaires sont définis comme des « intérêts spéciaux » à être maintenus à distance.

En adoptant la figure du *think tank*, le PPI essaye de répliquer les succès d'autres laboratoires d'idées. Suivant l'élection de Bill Clinton en 1992, le PPI suit l'exemple

du *Mandate for Leadership* produit par la *Heritage Foundation* pour Reagan en soumettant un plan intitulé *Mandate for change* à l'administration Clinton. Des membres du nœud DLC/PPI vont aussi investir l'équipe de transition du président entrant, comme l'avait fait la *Heritage Foundation* pour Reagan. Pour Medvetz ces initiatives montrent la formation de produits et pratiques communes qui participent à la définition de l'univers des *think tanks*. Elles montrent aussi comment le prestige d'un laboratoire d'idées peut dépendre de leurs accès politiques autant sinon plus que de leur crédibilité savante (Medvetz 2012 : 121–122, 139–140). Avec l'émergence de *think tanks* comme la *Heritage Foundation* et le PPI, une niche organisationnelle se développe en fonction des luttes qui structurent le champ politique et les positions de ses principaux intervenants : les partis politiques. Les laboratoires d'idées qui investissent cette niche adoptent des modes d'intervention pour influencer les partis politiques, les membres du congrès, les administrations présidentielles et l'opinion publique qui prennent des formes reconnaissables et reproductibles. Leurs efforts pour définir et promouvoir des positions politiques particulières véhiculent avec eux de nouvelles manières d'intervenir politiquement par le biais d'un laboratoire d'idées.

Clinton adopte rapidement la rhétorique de la troisième voix, mais les premières années de son mandat se soldent en une déception pour les nouveaux démocrates au DLC/PPI. Plusieurs nominations effectuées par Clinton sont plus à gauche que ceux-ci ne le souhaitent. Par exemple, Robert Reich, le fondateur de l'*Economic Policy Institute* (un *think tank* de gauche), est le conseiller principal de Clinton sur l'économie pendant sa transition au pouvoir. Il est ensuite Secrétaire au Travail de 1993 à 1997. Les nouveaux démocrates sont aussi déçus des politiques économiques, fiscales et culturelles de Clinton au début des années 1990. À leurs yeux ces politiques se montrent favorables à l'augmentation des taxes, à la croissance du rôle de l'État et à l'adoption de positions libérales sur l'avortement et les droits des homosexuels. Les nouveaux démocrates sont réconfortés par la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain. Par contre,

lorsque Clinton cherche à réformer le système de santé, les *think tanks* conservateurs et les membres du DLC/PPI adoptent un front commun pour empêcher l'expansion du rôle de l'État envisagé par le Président. C'est surtout après l'échec de cette réforme et suivant l'infortune des démocrates aux élections de mi-mandat de 1994 que l'administration Clinton va graviter vers le centre politique défriché par les nouveaux démocrates. Des *think tanks* de gauche, comme l'*Economic Policy Institute* et le *Center on Budget and Policy Priorities*, vont s'interposer. Par contre, c'est la rhétorique de la « troisième voix » des nouveaux démocrates qui va triompher pour définir l'orientation dominante de l'administration Clinton pendant le reste de son séjour au pouvoir (Stahl 2016 : 150–173).

Ce glissement du centre politique vers la droite est préparé par l'organisation du mouvement conservateur et son acceptation de l'idéologie néolibérale. Il dépend aussi de l'épuisement interne du consensus de l'après-guerre. L'échec des politiques fédérales dans divers domaines et les contingences économiques des années 1970 forment une occasion fortuite pour propulser les principes promulgués par le réseau de *think tanks* et d'intellectuels néolibéraux sur l'avant-scène des solutions envisagées. Dans le domaine des politiques d'habitation, comme dans le domaine de la gestion macroéconomique et de la régulation des banques, l'adoption graduelle de politiques basées sur les mécanismes du marché fait l'objet d'initiatives bipartisanes bien avant d'être reprise avec entrain par Reagan et les néoconservateurs. Néanmoins, la radicalisation de la foi dans les marchés dans les années 1980 signe la percée politique du mouvement néolibéral (voir Jones 2012 : 215–328). Elle établit aussi les contraintes sémantiques et institutionnelles derrière la formulation d'une nouvelle synthèse politique par Clinton et les nouveaux démocrates alors que ceux-ci priorisent l'initiative privée, la responsabilité individuelle et le retour au travail dans leurs réformes des politiques sociales.

Comme le montre Medvetz, le retour de la définition de la pauvreté comme un problème d'avilissement moral et de dépendance indolente suivant le bref succès de sa définition comme un problème de précarité sociale coïncide avec la mobilisation en force des *think tanks* conservateurs dans les années 1970 et 1980 et présage l'adoption par l'administration Clinton du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* en 1996. Pour Medvetz, cette transformation n'est pas seulement tributaire de la mobilisation des experts-activistes conservateurs, mais aussi de la marginalisation d'intervenants affichant des convictions différentes ou plus modérées. Avec l'aide de leurs alliés au sein de l'administration Reagan, les *think tanks* conservateurs, comme la *Heritage Foundation*, le *Manhattan Institute* et le *National Center for Policy Analysis*, définissent les termes du débat sur la pauvreté autour de la problématique de la dépendance et jalonnent l'attitude nécessaire pour y participer. Ce coup de force est également facilité par les politiques scientifiques de Reagan qui réservent le financement de la recherche sur la pauvreté à des chercheurs et des organisations qui formulent leurs problématiques dans ces termes. Dans ce contexte, les intellectuels et les *think tanks* de gauche demeurent marginaux, incapables de contrer l'hégémonie du discours sur la dépendance. Pour leur part, les *think tanks* qui incarnaient le centre libéral pragmatique réinvestissent le débat en incluant dans leurs diagnostics un traitement des politiques sociales en fonction de leurs « effets dissuasifs » et de leur potentiel d'agir ou non comme outil de réintégration au marché du travail. L'ascendance de ce paradigme contraint aussi les chercheurs universitaires à concéder du terrain à la droite dans leurs efforts de négocier un retour vers le centre. Entre temps, des auteurs comme Charles Murray du *Manhattan Institute* investissent l'espace médiatique pour y imposer leur vision de l'aide sociale comme une source d'abaissement moral et d'emprisonnement social (Medvetz 2012 : 181-212).

Au cours du dernier tiers du XXe siècle, le consensus libéral pragmatique de l'après-guerre cède à un nouveau paradigme privilégiant la décroissance de l'État, la

libéralisation des marchés et la flexibilité de la main-d'œuvre, mais le mouvement conservateur américain continue à pousser le champ politique vers la droite. Dans le domaine médiatique, de nouvelles chaînes spécialisées comme *Fox News* visent à desservir une clientèle conservatrice et contribuent à entretenir un pôle identitaire de droite. Pendant ce temps, les intellectuels néoconservateurs à l'AEI et au *Project for a New American Century* (PNAC) — fondé en 1997 — profitent de la chute de l'URSS pour contribuer à réimaginer la fonction hégémonique des États-Unis sur la scène internationale. Sous la présidence de George W. Bush entre 2001-2009, le virage à droite dans les champs intellectuels, politiques et médiatiques atteint vraisemblablement son apogée en partie en raison du chemin déjà parcouru. Les événements du 11 septembre 2001 constituent le cataclysme nécessaire pour lancer la guerre en Afghanistan et en Iraq, mais les fondements de la « doctrine Bush » et de la « guerre contre la terreur » circulaient déjà librement dans les cercles néoconservateurs avant cet attentat. Les démocrates, au pouvoir dans les années 1990, veulent eux aussi maintenir la présence militaire des États-Unis sur la scène internationale, mais ils préfèrent généralement des interventions multilatérales dans des conflits existants. En contraste, les néoconservateurs envisagent un rôle beaucoup plus actif, voire même héroïque, pour les États-Unis afin de consolider son « hégémonie bienveillante » sur la scène mondiale. Les activités du PNAC à la fin des années 1990 visent à construire un consensus autour de cette vision, notamment en mobilisant un important capital politique. Les signataires de sa « déclaration sur les principes » comprennent des intellectuels néoconservateurs et des sommités républicaines, dont certains comme Dick Cheney, Donald Rumsfeld et Paul Wolfowitz finiront par composer le cercle privilégié de George W. Bush. Son frère Jeb Bush compte aussi parmi les signataires du PNAC. Ce document avance la nécessité d'augmenter considérablement les dépenses militaires de l'État pour permettre aux États-Unis de remplir ses « responsabilités » sur la scène internationale. Il avance aussi la légitimité et la possibilité de recourir à des attaques préventives (Stahl 2016 : 176–178). L'influence du PNAC sur George W. Bush fut probablement exagérée. Comme le souligne



Abelson, les positions de Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz précèdent leur engagement avec le PNAC qui n'est pas non plus responsable de leur recrutement par le président (Abelson 2006 : 201–224). Néanmoins, comme le montre Stahl, plusieurs *think tanks* conservateurs et centristes incluant l'AEI, le PNAC, le PPI, le *Council on Foreign Relations* et la *Brookings Institution* ont joué un rôle prépondérant dans la construction, la reproduction et la diffusion dans les médias et dans les milieux politiques d'un argumentaire priorisant la militarisation croissante des États-Unis et le déploiement de son armée en aval des attentats du 11 septembre 2001. Heureux de fournir des membres de leurs réseaux pour former l'administration du président républicain, des *think tanks* activistes conservateurs comme la *Heritage Foundation* ont aussi appuyé le style de nomination politique de George W. Bush priorisant l'identité conservatrice avant l'expérience et l'expertise (Stahl 2016 : 174–197). Des *think tanks* conservateurs vont aussi appuyer les firmes énergétiques dans leurs efforts pour retarder l'action sur les changements climatiques (voir Jacques, Dunlap, et Freeman 2008).

L'indignation suivant la crise financière de 2008 et l'élection de Barack Obama fut pour certains le signe d'un certain retour vers la gauche. De nouveaux *think tanks*, dont le *Center for American Progress* (2003) et le *Center for a New American Security* (2007) fournissent des membres clefs à l'administration Obama. Les médias sociaux, pour leur part, offrent un terreau de mobilisation pour la gauche américaine, notamment en ce qui a trait aux politiques identitaires. Dans le sillage de mouvements comme *Occupy Wall Street*, la question des inégalités économiques et celle du poids de l'argent dans les élections génèrent davantage d'attention. Or, les controverses entourant le pouvoir du « 1 % » et du lobbying à Washington n'épargnent pas la frange dominante du Parti démocrate ni « l'establishment » qu'il représente. Le rejet du candidat plus socialiste Bernie Sanders aux élections primaires de ce parti en 2016 symbolise, pour plusieurs, les limites de la volonté des élites de ce parti à faire autre chose que préserver le *statu quo* néolibéral consolidé par Bill Clinton dans les années 1990. À cet égard, les

démocrates ont laissé les enjeux de leur flanc gauche vulnérable à être colonisé par la frange populiste du Parti républicain. Il n'est pas certain que Bernie Sanders aurait obtenu de meilleurs résultats que Hilary Clinton aux élections générales de 2016, mais les succès électoraux inattendus de Donald Trump dans les États du « *Rust Belt* » sont fort probablement attribuables à sa capacité de capturer l'imagination de ceux qui se sentent délaissés par l'ALÉNA, l'économie du savoir et l'élite politique. Le fait que le système culturel néolibéral a toléré l'incursion de principes identitaires progressistes amplifie la force de cette stratégie populiste qui exploite les insécurités et les frustrations de la droite religieuse et des blancs ruraux. Or, si le ton de la campagne de Trump excite des sentiments racistes et islamophobes, elle galvanise peut-être plus généralement l'impression d'avoir été oublié par l'élite chez une frange de la population pauvre en capital culturel légitime. Pour certains commentateurs (par exemple Williams 2016), il s'agit d'une révolte des cols bleus contre les élites politiques et leurs cadres, soit l'insurrection d'une « classe ouvrière » structurellement déclassée dans la nouvelle économie. Ces ouvriers admirent le succès des entrepreneurs, mais se méfient des professionnels qui leur disent quoi faire et quoi penser. Ils dénigrent aussi les plus pauvres qui à leurs yeux récoltent des avantages non mérités et hors portée pour ceux à un cran ou deux plus haut dans l'échelle salariale. En s'attaquant à la classe politique et à leurs cadres plutôt qu'à la communauté entrepreneuriale (comme le fait le mouvement conservateur depuis des décennies), le candidat républicain a vendu une épuration des comforts des élites de Washington et un retour triomphant au capitalisme industriel d'antan : niant la pertinence du libre-échange, mais promettant une dérégulation extensive de l'économie.

Il est sans doute hasardeux d'avancer avec certitude une interprétation de développements encore très récents, mais il semble clair que le champ politique américain porte toujours les traces de la radicalisation du mouvement conservateur et ses organes de diffusion idéologique. L'exemple de l'*Affordable Care Act* (ACA) soulevé par Stahl est particulièrement illustratif de cela. En fait, plusieurs éléments de

ce programme furent avancés par la *Heritage Foundation* dans les années 1980 et 1990 en opposition au système public de santé envisagé par certains démocrates à l'époque. Ironiquement, l'ACA est considéré comme une chimère socialiste par la droite américaine alors que la *Heritage Foundation* exploite ses liens avec les mouvements populistes conservateurs comme le « *Tea Party* » pour alimenter la colère populaire contre cette réforme. Selon Stahl, tout se passe comme si chaque déplacement à droite prépare la formulation d'une identité conservatrice d'autant plus radicale (Stahl 2016 : 199–200). Dans ce contexte, les intellectuels et les politiciens du centre libéral pragmatique se sont déplacés vers la droite pour conserver leur position au centre. La gauche, pour sa part, demeure subordonnée. Ayant échoué à animer la classe ouvrière blanche, elle s'est réfugiée dans la protection des pauvres ou dans les luttes relatives aux politiques identitaires.

C'est aussi la nature du discours politique qui évolue. Si le mouvement néolibéral repose sur les travaux d'intellectuels et spécialistes en sciences sociales, l'adoption de la foi dans les marchés par le mouvement conservateur contribue à évacuer le recours à l'expertise et à la preuve empirique dans les débats publics et alimente la formation de ramifications populistes (voir Jones 2012 : 342). Il est tentant de tracer un lien — bien que partiel — entre le climat politique et intellectuel cultivé par le mouvement conservateur et le terreau de mobilisation populiste qui a conduit Donald Trump à la présidence en novembre 2016. La nomination du guru ultraconservateur à la tête de *Breitbart News*, Steve Bannon, à titre de stratège en chef du futur président signale une certaine usurpation des formes de capital politique plus établies. Elle marque aussi la continuation d'un courant anti-intellectuel profond traversant le mouvement conservateur. Dans les jours suivant l'élection, un mandat davantage arrimé aux priorités de l'élite républicaine semble probable. La nomination d'un initié de Washington comme chef de cabinet, soit le président du Comité national républicain Reince Priebus, va dans ce sens. Un programme axé sur la promesse d'une dérégulation

de plusieurs secteurs économiques offre également des occasions pour les membres du réseau de *think tanks* conservateurs. Le Climatosceptique Myron Ebell du *Competitive Enterprise Institute*, par exemple, fut recruté par l'équipe de transition de Trump comme responsable du dossier sur l'*Environmental Protection Agency*.

## 2.6. La configuration des *think tanks* américains

La multiplication des laboratoires d'idées dans les années 1970 et 1980 engendre une massification des produits et services de ces organisations. Leurs livres, rapports, éditoriaux, entrevues, conférences, séminaires, ateliers, entre autres, concourent pour l'attention du public, des médias, des décideurs politiques et de donateurs potentiels. Comme le souligne James Allen Smith, le marché des idées prend parfois la forme de marchés bien tangibles. Le marché des livres en est un exemple, mais les produits qui circulent dans ces systèmes d'échange véhiculent aussi des ressources moins tangibles. Les livres et les rapports peuvent transmettre des idées pour autant qu'ils soient lus, mais ils sont d'autant plus utiles pour les entrevues, les articles, les commentaires et les éditoriaux qu'ils génèrent. Plus encore, qu'ils soient lus ou pas, ces documents sont source de capital symbolique octroyant à leur auteur le pouvoir de parler de leurs sujets, d'établir des contacts et d'attirer du financement (Smith 1991 : 191–193). Certains *think tanks* ont encore recours aux livres et à d'autres publications volumineuses. Leurs études documentées reprennent souvent le langage de l'expertise et témoignent de l'investissement de capitaux acquis dans le champ académique. Par contre, ces œuvres sont dispendieuses à produire, peuvent devenir rapidement obsolètes et ont généralement un lectorat limité. Plusieurs *think tanks* vont éditer leurs propres journaux ou publier des collectifs afin de maintenir une cadence de production plus rapide. Depuis quelques décennies, la tendance est vers une production plus économique et opportune, telle que les interventions médiatiques, la rédaction de chroniques et la circulation de notes politiques. Par ces stratégies, ils réinvestissent en partie leurs capitaux académiques, mais ils limitent leur propension à intégrer le monde

universitaire. Cette tendance ne fut qu'exacerbée par Internet, l'émergence des médias sociaux et la mobilisation plus directe des *think tanks* dans le champ politique.

Au cours du dernier tiers du XXe siècle, les *think tanks* vont agir comme un véhicule parmi d'autres de la restructuration des rapports entre le champ intellectuel et le champ médiatique. L'intégration des *think tanks* dans le monde des médias de masse passe par un mimétisme de la logique d'action nécessaire pour agir dans ce champ générant des interventions rapides, incisives et opportunes près à être consommées au rythme amnésique du cycle médiatique. Ces rapports avec le champ des médias génèrent des dépendances par lesquelles les *think tanks* cherchent à répondre aux règles de cet espace (brièveté, absence de jargon, etc.) pour promouvoir leur impact et leur visibilité (Medvetz 2012 : 148–149). Comme le souligne Smith, le climat journalistique qui prend forme dans le sillage de la guerre du Vietnam et du scandale de Watergate motive les organes médiatiques à consommer avidement les discours critiques émanant des nouveaux *think tanks* activistes qui s'attaquent au centre libéral pragmatique. Les opinions des experts peuvent aussi être mises en opposition répondant à la norme journalistique de l'équilibrage des opinions. Les chiffres rapportés par les laboratoires d'idées sont parfois cités par les journalistes pour décrire le contexte social, économique ou politique derrière une nouvelle. Par contre, en signalant leur prédilection idéologique, les *think tanks* servent aussi de source d'opinion rapide et prévisible pouvant être sollicitée pour construire une opposition indépendamment de la crédibilité de leur position. Le discours expert se généralise dans un marché des idées, mais la marchandisation de ses produits mine l'autorité de son propre registre de sens alors que les analystes se confrontent ouvertement dans les médias tout en étant associés à des idéologies particulières (Smith 1991 : 183–184). La généralisation du discours expert assure son déploiement dans les débats sociaux, mais elle prive ce discours de son vernis d'impartialité. Il devient aussi plus difficile de distinguer les énoncés basés sur un travail de recherche rigoureux de ceux qui passent plus

directement par la manipulation des médias et l'exploitation des signes extérieurs de l'expertise (Smith 1991 : 202). Des *think tanks* bipartisans comme la *Brookings Institution* vont également investir le champ médiatique, mais la stratégie identitaire des *think tanks* conservateurs s'arrime plus parfaitement à ce climat qu'ils contribuent à façonner. Comme le montre Stahl (2016), ceux-ci assurent la légitimité de leur inclusion dans le marché des idées en se présentant comme le contrepoids du paradigme libéral pragmatique dominant. C'est l'étiquette conservatrice elle-même qui leur confère leur raison d'être. Avec l'émergence de journaux et de chaînes télévisées et radiophoniques de droite — eux-mêmes conçus pour contrer les « médias libéraux » —, ces *think tanks* disposent d'un microcosme sécurisé pour faire valoir leurs valeurs et leur version de la réalité.

La multiplication des *think tanks* depuis les années 1970 coïncide aussi avec une intégration plus prononcée de ces organisations (et du discours expert en général) dans le champ politique. Ce développement consolide un cheminement qui se prépare depuis la Grande Dépression et la mise en œuvre du *New Deal* (cf. chapitre 1). Le contexte politique en aval de la crise économique des années 1930 marque l'émergence d'un système de relations faisant intervenir des expertises et des contre-expertises dans les débats publics et politiques dont le résultat est de brouiller les frontières entre les logiques d'action intellectuelle et politique. L'établissement d'un consensus politique libéral pragmatique dans le champ politique après la Deuxième Guerre mondiale permet à l'expertise en sciences sociales de s'établir plus solidement dans le champ bureaucratique. Il facilite aussi la formation d'organismes de recherche contractuelle se forgeant une niche à l'interface de l'État pour étendre l'appareillage technocratique du gouvernement fédéral. À l'époque de Kennedy, l'éthos technique de l'analyse des politiques publiques et les objectifs émanant du consensus de l'après-guerre génèrent l'impression d'annoncer l'avènement d'un mode de résolution de problèmes et de prise de décision rationnel et dépourvu d'idéologie. Or, l'épuisement de ce consensus et la mobilisation d'activistes-experts vont briser cette illusion et confirmer l'intégration des

*think tanks* dans les luttes internes au champ politique. L'AEI, la *Heritage Foundation*, mais aussi l'IPS et plus tard le PPI et le *Center for American Progress*, illustrent bien cette incorporation qui passe, selon les cas, par des notes politiques, des manuels de transition, l'organisation de colloques et débats, des échanges de personnel, etc. Certains laboratoires d'idées révèlent une autre dimension à cette intégration en se liant aux bases populistes des mouvements qu'ils incarnent ou aux bases électorales des partis qu'ils soutiennent. Cependant, la fonction des laboratoires d'idées activistes n'est pas seulement de desservir ces groupes en leur fournissant des idées, des arguments et des occasions de réseautage, mais aussi d'entretenir leur allégeance aux causes idéologiques que soutiennent les *think tanks*.

Les laboratoires d'idées entretiennent aussi des relations avec les acteurs du champ économique qu'ils soient des entrepreneurs, des cadres, des entreprises, des ouvriers, des syndicalistes ou des syndicats. Comme le montre Medvetz, plusieurs *think tanks* « centristes » vont tisser des liens de dépendance avec le champ économique en leur vendant des séminaires, des publications, des contrats de consultation et d'autres services informationnels personnalisés. Le soutien intellectuel et organisationnel qu'offrent les *think tanks* activistes aux préférences politiques de leurs clients issus du champ économique comporte aussi des rapports de dépendance. Les liens que tissent les *think tanks* activistes de droite avec les entrepreneurs militants du mouvement conservateur sont un exemple patent de ce genre d'arrangement. Pareillement, certains *think tanks* de gauche comme l'*Economic Policy Institute* reçoivent une part importante de leur financement d'organisations syndicales (Medvetz 2012 : 143–144). Ce genre de relation alimente la réputation des *think tanks* comme étant des organes de lobbying. Néanmoins, Abselson avance qu'il est improbable que l'élite économique considère les *think tanks* comme des instruments pour établir des contacts avec les décideurs politiques. Les *think tanks* agissent parfois comme intermédiaires pour ces rencontres, mais les élites disposent de canaux beaucoup plus directs pour ce genre de besoin. La

spécificité de l'utilité des laboratoires d'idées pour les élites économiques, selon Abelson, relève plutôt du vernis de crédibilité intellectuel qu'ils mobilisent et des relations qu'ils entretiennent avec les médias, les universités et d'autres groupes sociaux (Abelson 2016 : 70).

La littérature offre quelques exemples de cas dans lesquels des donateurs et des *think tanks* semblent se mettre d'accord sur un échange d'argent pour défendre une position spécifique dans un enjeu précis (Medvetz 2012 : 144–146 ; Stahl 2016 : 58, 64, 65). Les efforts de plusieurs *think tanks* pour générer des doutes sur l'existence ou la nature des changements climatiques sont un cas particulièrement controversé. Le statut et la sécurité financière d'un *think tank* n'est certainement pas sans liens avec sa capacité de répondre aux attentes de ses donateurs, mais il faut dire que les *think tanks* impliqués sont généralement prédisposés à adopter les positions politiques en cause. Dans la guerre des idées, le rôle du capital économique n'est généralement pas d'embaucher des mercenaires, mais de financer les efforts militants d'activistes et intellectuels partageant les convictions de leurs financiers.

Comme le fait remarquer Medvetz, les activités des laboratoires d'idées s'alignent, selon les cas, avec des exigences relevant des champs académique, politique, économique et médiatique. Selon leur position et leur parcours (c.-à-d. la structuration de leur habitus), les membres des *think tanks* entretiennent des relations différentes avec ces champs et les membres de ceux-ci. Par leurs parcours particuliers, les acteurs du monde des *think tanks* ont acquis ou incorporé diverses ressources matérielles et symboliques et sont prédisposés à occuper des fonctions qui leur permettent d'actualiser et de renouveler ces ressources (Medvetz 2012 : 140–150). Or, on ne retrouve pas seulement des rapports de dépendance dans les relations que les *think tanks* tissent avec leur environnement, mais aussi des liens d'intégration. Les membres des *think tanks* dépendent de ces relations, car c'est par leur biais qu'ils accumulent les capitaux matériels et symboliques qui leur permettent d'agir, d'avancer et d'assurer



l'existence de leur organisation. Ces liens de dépendance modulent ainsi leurs stratégies organisationnelles. Cependant, la plupart d'entre eux investissent volontiers ces rapports, car c'est par eux qu'ils se réalisent, font avancer leurs convictions et acquièrent la reconnaissance de leur prochain. Plus qu'une série de rapports marchands, le marché des idées comporte des laboratoires d'idées agissant comme les gardiens de communautés discursives distinctes.

Certains *think tanks* offrent des idées destinées à être consommées par les décideurs politiques, mais plus fondamentalement les laboratoires d'idées investissent des communautés particulières consubstantielles à ce que Medvetz identifie comme leur proximité relative aux champs institutionnels environnants. Des *think tanks* occupent encore l'espace constitué par l'appareillage technocratique qui lie ces organisations à l'État et la bureaucratie. D'autres conservent des liens avec les forums plus académiques et les problèmes qui y circulent. Ces communautés et les laboratoires d'idées qui les intègrent forment des espaces d'expression, de réceptivité et de contrôle qui régulent les énoncés et les individus qui peuvent y circuler. Les *think tanks* agissent comme les concierges de ces espaces en formant des forums d'expression et des terrains de réseautage et d'apprentissage arrimés aux besoins de leur communauté. Cette formulation générale permet aussi de saisir l'organisation des *think tanks* activistes qui s'insèrent dans des mouvements politiques et jouent un rôle de promoteur et gardien pour des identités politiques particulières et les intérêts économiques qui les sous-tendent. L'ascension des activistes-experts mène par contre à une intégration plus prononcée des *think tanks* dans la logique du champ politique de sorte à infléchir la fonction de leurs interventions.

À la charnière du XIXe et du XXe siècle, les laboratoires d'idées incarnent les préoccupations qui donnent sens à la mobilisation politique des sciences sociales dans un contexte de transformations socioéconomiques monumentales. De l'ère progressiste

à la période de l'après-guerre, l'étude des faits sociaux devient un instrument pour répondre aux défis pratiques de la gouvernance. En passant de la charité organisée aux politiques sociales et de la rationalisation de la bureaucratie à la gestion technocratique de l'économie, les sciences sociales sont vues comme des technologies sociales recentrant le libéralisme américain autour d'un rôle plus prononcé pour l'État. À bien des égards, elles reproduisent leur raison d'être fondamentale acquise au XVIII<sup>e</sup> siècle, soit celle de répondre aux anxiétés que génèrent les contingences de la vie moderne. Devant les incertitudes sociales et politiques du début du XX<sup>e</sup> siècle, ces sciences véhiculent l'espoir de trouver les clefs de l'harmonie au sein de la *polis* en dépassant les débats idéologiques par le dévoilement systématique de la réalité sociale. La recherche est rapidement mobilisée autant pour découvrir des solutions que pour convaincre son auditoire de leur validité, mais l'idéal demeure la réalisation d'une gouvernance reposant sur la force des « faits ».

Cette évacuation du politique qui atteint son apogée dans les années 1950 et 1960 repose en réalité sur un consensus libéral pragmatique sous-jacent qui occupe le centre politique dominant. Ce consensus peine par contre à s'imposer à droite et à gauche de ce centre. Avec la massification des *think tanks* qui suit la mobilisation politique et intellectuelle des activistes-experts, le projet d'exploiter l'autorité de l'expertise scientifique pour gouverner par l'entremise d'un consensus général passe quasi uniquement par des efforts conscients de convaincre plutôt que de découvrir. Les *think tanks* de gauche participent à cette tendance, mais force est de conclure que ce sont les *think tanks* conservateurs qui mènent la charge en renversant les bases théoriques et politiques du consensus libéral pragmatique de l'après-guerre. Comme le souligne Stahl, la rigueur analytique n'est pas proscrite dans la guerre des idées qui en suit, mais elle n'est pas non plus nécessaire. Le contrôle discriminant est celui de l'identité idéologique dont l'expression est rendue légitime par l'ambition d'équilibrer le marché des idées (Stahl 2016 : 174). Il est clair que cela a surtout facilité l'ascension de

communautés discursives conservatrices disposant des ressources économiques et politiques pour générer l'offre de leur demande.

Plus largement, la massification des *think tanks* a contribué à brouiller la distinction entre l'intellectuel autonome qui tire son autorité de son capital scientifique ou académique et les intervenants qui tirent leur légitimité et leur capacité d'intervention de forces externes au champ intellectuel (Medvetz 2012 : 215). Les nouveaux modèles de conviction qui remplacent ceux des technocrates minent aussi la valeur relative du capital culturel académique dans le champ du pouvoir, comme en témoigne, par exemple, l'importance de la pureté idéologique dans les stratégies de nomination et le fonctionnement de l'administration de George W. Bush (voir Stahl 2016 : 186–187). Comme l'affirme Medvetz, les laboratoires d'idées ont compromis l'autonomie du champ intellectuel en agissant comme véhicules pour des priorités venant des champs politiques, économiques et médiatiques. Pour lui, la capacité des *think tanks* à déterminer les bornes sémantiques des problèmes sociaux a comme effet de définir ses derniers dans les termes d'une élite hétéronome et de saper la pertinence des perspectives formulées par des intellectuels plus autonomes (Medvetz 2012 : 225).

Ce diagnostic me semble satisfaisant en ce qui concerne la reconfiguration du paysage des *think tanks* américain dans son ensemble, mais il reste qu'il existe une grande diversité de *laboratoires d'idées* agissant dans des communautés discursives dans lesquelles les contrôles sur l'expression et la réception diffèrent. Les réseaux de chercheurs universitaires avec leurs revues spécialisées et leurs programmes paradigmatiques constituent eux-mêmes des communautés qui disposent de frontières cognitives et parfois idéologiques. Certains tissent des liens avec des *think tanks* ou dirigent des centres de recherche qui jouent des rôles analogues. Par ailleurs, l'abandon de la « planification sociale » ne marque pas pour autant la renonciation aux méthodes d'analyse technique et systématique de l'action publique ou privée. Au contraire, elle

signale leur généralisation dans une grande diversité d'espaces et organisations spécialisés dont les ambitions de coordination horizontale sont grandement restreintes (Wagner 2001 : 52–53). En d'autres mots, la généralisation de l'expertise correspond à une plus grande organisation de la capacité analytique des sous-systèmes sociaux.

Le centre politique n'a pas non plus abandonné la cause de la gouvernance par les « faits ». La doctrine de l'*evidence-based policy* qui prend forme dans le sillage du courant de « l'*evidence-based medicine* » dans les années 1990, octroie une place significative à la synthèse et à la hiérarchisation des connaissances autour de questions pratiques spécifiques, notamment par des analyses systématiques de littérature, des méta-analyses et des standards explicites pour départager les critères d'inférence et les niveaux de preuve. Encore une fois, les objectifs politiques auxquels se réfèrent ces approches technocratiques peuvent être limités ou déterminés dans l'horizon des cadres de pensée dominants. Les évaluations de programme entreprises dans le cadre du *New Public Management*, par exemple, forment des ressources argumentaires pour guider les compressions budgétaires des gouvernements. L'organisation de l'analyse des politiques publiques change déjà grandement selon qu'elle chevauche le champ bureaucratique ou les luttes au sein du champ politique. L'histoire des laboratoires d'idées canadiens qui constitue le sujet du reste de cette thèse adopte cette perspective plus large axée sur l'organisation de communautés discursives. Le fil directeur est d'abord d'examiner comment différents groupes et mouvements porteurs de registres de sens différenciés ont construit de telles communautés en établissant de nouveaux rapports entre le champ politique et le champ intellectuel au cours du XXe siècle. L'objectif est de montrer comment ces rapports ont préparé l'avènement des laboratoires d'idées canadiens comme des dispositifs organisationnels particuliers au sein de communautés discursives différenciées.



## CHAPITRE III

### LE DÉBUT DU XXE SIÈCLE ET L'ARÈNE DE LA RÉFORME SOCIALE AU CANADA

L'objectif de ce chapitre est de saisir les développements qui relèvent de la préhistoire de l'expertise en politiques publiques au Canada. Cette période correspond à la phase « préinstitutionnelle » des sciences sociales, car elle précède à leur « acquisition du matériel, des ressources humaines et de l'indépendance nécessaires à une activité intellectuelle autorégulée » (Brooks et Gagnon 1994, 47). Cette situation se rapporte à l'état du développement institutionnel de ces sciences en matière de départements, de corps professoral et de programmes d'études universitaires. Par contre, le caractère préhistorique de cette période relève aussi du statut de la reconnaissance de ces sciences comme discours saillant sur les affaires publiques. Leur institutionnalisation va demeurer précaire jusqu'aux décennies suivant la Deuxième Guerre mondiale, mais entre-temps les sciences sociales assurent leur ascension culturelle en grande partie par leur mobilisation dans les milieux de réforme. Ce chapitre traite des courants de pensée et des formes institutionnelles qui ont épaulé le développement de ces sciences et leur autonomisation progressive vis-à-vis des mouvements de réforme amateurs pendant les premières décennies du XXe siècle.

On peut dire que c'est au carrefour du XIXe et du XXe siècle que la classe moyenne et l'élite canadienne « découvrent le social » alors qu'elles éprouvent (après un certain retard) la crise du libéralisme classique qui suit l'industrialisation et l'urbanisation. Cette réalité motive la constitution d'un mouvement réformiste au Canada fortement influencé par des mouvements analogues en Angleterre et aux États-Unis (et en France pour les Canadiens français). Au prisme des problématiques sous-jacentes qui donnent

sens aux sciences sociales, la « question sociale », en particulier, va structurer un terrain de concurrence où divers registres de sens (ex. moral-religieux, médicaux, socioéconomiques) se confrontent ou collaborent pour définir ce problème et avancer des solutions. L'enjeu n'est alors pas seulement les conditions sociales sur le terrain, mais aussi la reconnaissance de ces registres de signification.

Ces schèmes de concurrence et de collaboration entre registres de sens (qui par extension sont aussi des registres d'intervention) peuvent être représentés à partir d'un modèle écologique à la manière d'Andrew Abbott. En effet, ces registres de sens et d'intervention se rapprochent des « systèmes de connaissance » distincts qui dans le lexique d'Abbott soutiennent le « travail » de « professions » qui luttent pour exercer un contrôle sur une « juridiction » (voir Abbott 1988, 19-40). La formulation des problèmes en question soulève certainement des fondements objectifs qu'ils soient les conditions socioéconomiques, l'état des habitations et des infrastructures urbaines, l'exacerbation des conflits ouvriers ou le progrès du « matérialisme » dans les aspirations quotidiennes. Par contre, les acteurs impliqués avancent des formulations dissemblables de ces problèmes selon qu'ils les abordent d'un point de vue religieux et moral ou socioéconomique et environnemental. À un niveau de granularité plus fin, des oppositions peuvent aussi émerger entre répertoires de compétences (par exemple, entre la médecine et le travail social), mais ces registres peuvent être des alliés au niveau des oppositions plus générales (par exemple, entre science et religion). Ces acteurs vont aussi établir des alliances avec des acteurs d'autres espaces sociaux comme le champ politique et le monde des affaires. Cependant, le terrain de la réforme est encore trop fragmentaire et embryonnaire pour former une écologie de juridictions bien définies. L'espace du mouvement de réforme renvoie plutôt à une forme de configuration particulière qu'Abbott nomme « arène », c'est-à-dire un espace où les juridictions contestées ne sont que potentielles (Abbott 2005, 255). Dans le cadre de cette thèse, je fais un usage plus systématique de la théorie des champs, mais la figure

de l'arène évoque une image utile pour aborder cette configuration faiblement institutionnalisée qui émerge autour des problèmes sociaux à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle. C'est dans l'arène des problèmes sociaux (ou encore, l'arène de la réforme si l'on veut mettre l'accent sur la performativité de ces engagements) que les sciences sociales vont construire les ressorts pour leur ascension comme registres de sens doté d'une autorité sociale.

À la charnière du XIXe et du XXe siècle, les mouvements réformistes s'engagent dans l'accumulation et la mobilisation d'un « pouvoir symbolique » par lequel ils cherchent à imposer leur interprétation de la crise sociale tout en faisant valoir ce que l'on peut appeler leurs propres « instruments de connaissance et d'expression » de la « réalité sociale » (Bourdieu 1977 : 409). C'est ainsi que la mise au jour des troubles urbains et industriels que livrent les Commissions royales gouvernementales et les enquêtes sociales des mouvements de réforme favorise la reconnaissance des causes socioéconomiques des problèmes sociaux en opposition aux définitions moralisantes et individualistes de ceux-ci. Ces enquêtes actualisent également une confiance dans la rationalité scientifique pour la mise en lumière et la résolution de ces problèmes. Ainsi, cette lutte pour définir la crise sociale a aussi comme analogue structurel la concurrence entre registres de sens pour le monopole du discours sur la réforme légitime. Par exemple, dans le domaine de l'aide sociale les spécialistes en sciences sociales ou en travail social font valoir leurs propres registres de signification pour interpréter les problèmes sociaux et ces registres ne sont pas les mêmes que ceux mobilisés par les membres du clergé ou encore les médecins. Cette concurrence structurelle (qui se manifeste parfois en confrontations ponctuelles) engendre par contre par moment des collaborations et des alliances à la fois ponctuelles et structurelles ou encore des emprunts du capital symbolique d'un registre par un autre. À plusieurs reprises, des métaphores médicales ou d'ingénierie sont mobilisées pour soutenir le discours de la réforme morale ou sociale. La recevabilité des arguments médicaux va aussi servir comme levier pour la cause de la réforme urbaine. Par ailleurs, des registres de sens



différents (ex. sociologique et religieux) peuvent être portés par un même individu qui par son habitus mixte ne peut cependant échapper à la lutte structurelle à laquelle il participe. C'est certainement le cas des Édouard Montpetit et des Carl Dawson dans les années 1920. Ce chapitre vise essentiellement à explorer les dénouements de cette arène et particulièrement la saisie des enjeux de réformes par des registres et des organisations maîtrisés par les spécialistes en sciences sociales.

### **3.1. La préhistoire des sciences sociales canadiennes**

À la fin du XIXe et au début du XXe siècle, le développement des sciences sociales au Canada reste relativement modeste et désorganisé. Ces sciences affichent peu de traces de constructions disciplinaires (c.-à-d. des revues spécialisées, des assises académiques et des associations nationales) comme celles qui existent aux États-Unis et en Angleterre (Owram 1986 : 12). Il faut dire que jusqu'à la Première Guerre mondiale l'octroi de ressources financières et institutionnelles aux établissements universitaires, autant en Europe qu'en Amérique, est plutôt « aléatoire, irrégulier et incertain », ce qui donne lieu à des initiatives mixtes pour financer des programmes de recherche et assurer la survie des universités (Bertrams 2006 : 93–94). À l'échelle mondiale, l'institutionnalisation des sciences sociales modernes dans les universités ne trouve son véritable élan que plusieurs décennies plus tard. En fait, la constellation actuelle des disciplines universitaires en sciences sociales ne se consolide qu'au cours de la deuxième moitié du XXe siècle et elle ne relève d'un développement linéaire depuis la fin du XIXe et le début du XXe siècle que dans les reconstructions hagiographiques des disciplines. Or, à la charnière du XIXe et du XXe siècle, les universités canadiennes sont particulièrement petites et sous-financées et n'offrent pas de formation spécialisée en sciences sociales au niveau des cycles supérieurs (Owram 1986 : 13). Au XIXe siècle, les universités canadiennes enseignent principalement les lettres, la philosophie, la théologie, la médecine, le droit et parfois l'ingénierie. De plus, les clubs et sociétés

intellectuels comme la Société Royale du Canada et les multiples groupes qui lui sont associés représentent surtout la littérature, l'histoire, les mathématiques, la chimie, la physique, la géologie et la biologie (Harris 1976 : 94–97). Le caractère agraire du Canada et son industrialisation tardive expliquent probablement en partie le retard de l'émergence des sciences sociales canadiennes. En effet, les traditions d'économie politique qui émergent en Europe et aux États-Unis répondent aux défis pratiques et politiques d'une nouvelle ère économique qui n'entre véritablement en vigueur qu'à la toute fin du XIXe siècle au Canada (Owram 1986 : 12–13).

En dépit d'une dépression mondiale, les trois dernières décennies du XIXe siècle voient le secteur industriel canadien croître de manière importante. À l'époque, la politique nationale du gouvernement canadien vise à stimuler la production économique au Canada en favorisant le transport et l'immigration et en adoptant des tarifs protectionnistes. Au cours des années 1870, le gouvernement fédéral entreprend divers programmes ambitieux pour assurer l'expansion des chemins de fer et le développement des peuplements frontaliers et de l'agriculture dans les Prairies. En 1879, il va aussi introduire des mesures tarifaires pour protéger le secteur manufacturier et pour générer des revenus pour financer ses projets d'infrastructure ambitieux. Au XIXe siècle, les partenariats entre l'élite économique et les dirigeants politiques visent à réaliser un programme de « *nation-building* » stratégique et économique qui favorise l'intégration de l'Ouest et l'industrialisation de l'Ontario et du Québec.

C'est surtout à la fin des années 1890 que le pays connaît un véritable boom économique et industriel. Cette croissance se répercute dans les premières décennies du XXe siècle et entraîne une expansion des installations manufacturières ainsi qu'une mécanisation considérable et une intensification de l'extraction des ressources naturelles. D'abord dominée par l'agriculture et l'exploitation forestière, l'économie canadienne entre en plein essor industriel. Cette révolution augmente nettement le nombre d'ouvriers travaillant en manufactures et habitant en milieux urbains. La

colonisation agricole de l'Ouest canadien progresse en bonds, mais la croissance industrielle ailleurs au pays se concentre surtout dans les grands centres ce qui engendre un certain déclin de la ruralité canadienne. De manière relative à une économie encore largement fondée sur l'agriculture et l'exportation des ressources primaires, les Canadiens vont voir le paysage social et économique de leur pays rompre avec le passé et suivre la voie du chemin tracé par l'industrialisation et l'urbanisation en Europe et aux États-Unis (Massolin 2001 : 20 ; Owsram 1986 : 17). Du recensement de 1881 à celui de 1921 la population urbaine du Canada passe de 1,1 million ou 25 % du pays à 4,3 millions, soit 50 % de la population totale (Rutherford 1971 : 203).

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les curriculums universitaires sont dominés par le droit, la médecine, la philosophie et la théologie, mais avec l'amplification des activités industrielles de nouvelles disciplines de sciences naturelles et appliquées vont s'installer dans les universités canadiennes (Warren et Gingras 2007 : 8–9; Axelrod 1982 : 11–12). À la charnière du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, une nouvelle génération de professeurs formés en Europe et aux États-Unis introduit progressivement la recherche dans les universités. Ces professeurs-chercheurs militent pour transformer leurs institutions, notamment en introduisant des programmes de cycles supérieurs. Le premier diplôme de doctorat (Ph. D.) au Canada est créé à l'Université de Toronto en 1897 par l'initiative du directeur de cette université, le physicien James Loudon (Gingras 1991 : 46). Ces initiatives marquent la transition entre la science des amateurs et l'institutionnalisation de la recherche et s'arriment aisément à l'idéologie à l'époque alors que des individus comme Loudon et d'autres défendent la recherche universitaire en la décrivant comme un instrument pour l'ascendance de la civilisation britannique (Massolin 2001 : 23).

Dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, les sciences naturelles vont consolider leur valeur symbolique comme instruments techniques aux services de la capacité humaine, mais les sciences sociales vont demeurer marginales jusqu'après la Deuxième

Guerre mondiale (Warren et Gingras 2007 : 8-9). Le mouvement de déconfectionnalisation dans les universités anglo-canadiennes qui débute à la fin du XIXe siècle engendre un long processus de laïcisation des universités, mais au début du XXe siècle les clergés dominent encore ces institutions et leurs collèges satellites. Quelques cours de sciences sociales, notamment en économie politique, sont mis en place dans les dernières décennies du XIXe siècle, mais ils forment une frange très minoritaire de la communauté universitaire de l'époque et ils s'inscrivent généralement dans des désignations hybrides rattachées à l'histoire, au droit ou à la philosophie. Dans les années 1890, les spécialistes d'une nouvelle génération, comportant des individus comme Adam Shortt à l'Université de Queens, Stephen Leacock à l'Université McGill et James Mavor à l'Université de Toronto, vont former les centres du développement embryonnaire de l'économie politique anglo-canadienne (Owram 1986 : 8-12 ; Harris 1976 : 140-144).

La progression des sciences sociales dans les universités franco-canadiennes est tout aussi rudimentaire. Au carrefour du XIXe et du XXe siècle, les sciences et les sciences sociales sont nettement moins développées dans les universités québécoises francophones qu'elles ne le sont dans les universités anglo-canadiennes dominantes comme l'Université de Toronto et McGill. L'Université Laval et sa succursale de Montréal forment presque exclusivement des médecins, des avocats et des prêtres, et ce, malgré un essor des sciences naturelles et appliquées dans ces universités au cours de la première décennie du XXe siècle. Les réformes du système de l'enseignement supérieur sous l'impulsion du gouvernement libéral de Lomer Gouin au début du XXe siècle voient la formation de nouvelles écoles techniques au Québec. Elles mènent aussi à la fondation de l'École des hautes études commerciales (HEC) de Montréal en 1907. Ce mouvement pour construire les « compétences » de la main-d'œuvre québécoise autrement que par les professions libérales surpeuplées, s'annonce comme voulant assurer la « conquête économique » de l'avenir et va faire émerger de nouvelles opportunités pour le développement des sciences sociales au Québec. Ces sciences

s'organisent d'abord autour d'intellectuels préoccupés par la « question sociale » qui enseignent à l'École des HEC ou qui publient dans la *Revue économique canadienne* diffusée par celle-ci entre 1911 et 1916. Ce sont des professeurs de ce même réseau, dont Édouard Montpetit, Victor Doré, Jean Désy et Léon-Mercier Gouin, qui enseignent à l'École des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal dans les années 1920. Cette nouvelle université s'inscrit dans le sillage des réformes de l'éducation qui créèrent l'École des HEC une décennie plus tôt. Ces rénovations sont soutenues par les leaders politiques, économiques et intellectuels de la province, mais leurs succès sont restreints par la fragilité de la classe économique francophone ainsi que par le poids du clergé et des groupes religieux dans le système scolaire et universitaire (Fournier 2004 : 37–50).

Les fondateurs des sciences sociales canadiennes cherchent à comprendre les transformations économiques de l'heure, leurs causes profondes et leurs effets potentiels. Or, devant les crises économiques et sociales de l'époque, ces sciences vont éventuellement se présenter comme les pourvoyeurs de la réforme rationnelle et de la gestion efficace des forces productives. Marqué par les avancés scientifiques et par la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle, l'imaginaire victorien octroie aux sciences empiriques le pouvoir de construire une maîtrise technique de la nature, une capacité qui s'arrime avec une vision particulière du progrès civilisationnel. L'emprise de la raison et des exploits technologiques sur les activités humaines, incarnée par l'industrialisation, est perçue comme le moteur et l'extension de l'évolution économique et sociale. Cet éthos est reconduit dans l'usage des sciences sociales pour informer la résolution des problèmes sociaux tels que la pauvreté, la criminalité et la dégénérescence morale (Massolin 2001 : 21–30). Comme aux États-Unis, en Angleterre, la rencontre entre l'expertise en sciences sociales et l'engagement social et politique se fait progressivement par l'entremise de réseaux d'universitaires et de bénévoles souvent rattachés aux mouvements réformistes et progressistes.

Parmi les Canadiens français, l'introduction des sciences sociales se fait également par voie d'enquêtes sociales aux ambitions réformistes comme en témoigne l'importation de la sociologie leplaysienne par Léon Gérin au tournant du siècle (Warren 2009 : 809–812). Les intellectuels franco-canadiens de la fin du XIXe et du début du XXe siècle témoignent de l'émergence du champ intellectuel québécois facilitée par le développement du journalisme et des communications, mais aussi par des perspectives d'emploi dans la fonction publique. Il faut dire que ces intellectuels qui, comme Gérin, sont avant tout des « amateurs » en matière de sciences sociales entretiennent peu d'ambitions pour l'institutionnalisation de ces sciences. Néanmoins, leur façon de « parler de politique, d'éducation et de religion sans être ni hommes politiques, ni membres du clergé » forme un mode d'intervention politique particulier : « le discours enflammé fait alors place à la prose sobre, la critique virulente des adversaires à l'analyse des situations » (Fournier 2004 : 99). Le cas Gérin est illustratif des ruptures potentielles qui se dessinent à l'époque. Celui-ci est certainement un adepte du libéralisme. Pour lui, la crise à la charnière du XIXe et du XXe siècle est davantage vécue comme une dislocation entre groupes ethno linguistiques et elle motive des prescriptions relatives à la réforme des esprits pour assurer le rattrapage économique et culturel des Québécois (Warren 2009 : 809–812), mais de manière générale c'est « la littérature sociale » des clercs qui domine en produisant des réflexions plus en phase avec les Encycliques et la doctrine sociale de l'Église (Fournier 2004 : 100–101).

### **3.2. De la réforme morale à la réforme sociale**

La croyance dans la marche naturelle du progrès va éventuellement s'affaiblir devant les crises industrielles de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle, mais l'élite canadienne conserve leur optimisme à l'égard de la rationalité technoscientifique. La conjoncture socioculturelle à l'entrée du XXe siècle est un moment charnière pour l'ascension du discours expert en politiques publiques. Les transformations turbulentes des villes et des campagnes et la force inquiétante des problèmes sociaux et des conflits

ouvriers vont convaincre une part croissante des chercheurs en sciences sociales de la nécessité de faire intervenir le gouvernement pour baliser le laissez-faire (Owram 1986 : 30–33). La continuité entre les mouvements de réformes progressistes et les sciences sociales ainsi que le déplacement graduel des activistes amateurs par des experts professionnels puisent leur origine dans les mêmes développements culturels liés à l'industrialisation que l'on retrouve aux États-Unis et ailleurs, c'est-à-dire dans un espoir croissant dans la maîtrise technoscientifique des problèmes sociaux et dans la mobilité sociale d'une frange particulière de l'élite intellectuelle qui avance leurs propres compétences pour manier cette expertise. Cette transition s'exprime dans l'emprise éventuelle des sciences sociales sur les programmes de réforme, puis dans l'expansion du rôle de l'État de concert avec le recrutement d'experts en sciences sociales pour l'élaboration et la gestion des programmes publiques.

L'industrialisation et l'urbanisation s'introduisent au Canada avec leurs maux habituels. L'habitation, l'hygiène, l'immigration, la pauvreté, l'alcool, la prostitution, la négligence parentale et la criminalité s'imposent comme enjeux dans les villes en pleine expansion. Parallèlement, la mécanisation de l'agriculture et l'exode rural transforment le terroir et menacent l'avenir de plusieurs communautés. Une nostalgie se développe décrivant non seulement le déclin du mode de vie agricole traditionnel, mais aussi les vices de la ville et la dégénérescence morale et spirituelle de la population. Au-delà du deuil d'une époque révolue, plusieurs Canadiens s'inquiètent devant la constitution d'une classe ouvrière permanente de plus en plus importante et craignent l'avènement de crises politiques et industrielles comme celles survenues en Angleterre et aux États-Unis. Alors que des membres de l'élite économique redoutent l'éventualité d'une révolution socialiste, certains membres des mouvements ouvriers brandissent son ombre avec anticipation (Owram 1986 : 14–25 ; Rutherford 1971 : 203). Comme ailleurs en occident, ces enjeux occasionnent la formation de diverses organisations de bienfaisance et mouvements de réforme. La fin du XIXe et le début du XXe siècle

forment le terrain d'un foisonnement d'initiatives sociales et politiques, notamment en ce qui a trait à la « question sociale ». Ces entreprises relèvent d'une prise de conscience des problèmes de l'industrialisation et de l'urbanisation, particulièrement de la part de la classe moyenne. Or, l'arène des problèmes sociaux fait aussi émerger des tensions et des désaccords par rapport aux manières de concevoir les pauvres et leur responsabilité envers leur situation.

Depuis plusieurs décennies déjà, l'élite victorienne britannique se soucie de ce qu'elle perçoit comme les effets pervers des dons aveugles et sans discernement sur l'autonomie et l'intégrité morale de la population. L'aide financière à domicile est considérée comme une onéreuse source d'oisiveté qui coûte cher à l'État et qui comporte le risque d'empirer la situation des prestataires en les réduisant à un état de dépendance, de désœuvrement et d'avilissement moral. Plusieurs redoutent qu'une généreuse aumône publique puisse faire croître artificiellement les salaires et permettre aux pauvres de se multiplier dangereusement. Avec l'amendement de la *Poor Law* en 1834, la propagation des *workhouses*, plutôt que l'aide directe, est avancée par le gouvernement britannique comme solution à la pauvreté. La responsabilité individuelle, l'autonomie et l'intégrité morale de la population sont centrales à la conception du progrès social des élites et cette attitude se répand aussi au Canada. Dans ce pays en devenir, les opportunités sont depuis longtemps considérées comme abondantes et ouvertes à toutes personnes suffisamment autonomes et laborieuses. Avec la montée du salariat, la volonté d'assurer la compétition individuelle dans le marché du salaire mène à des conclusions similaires. Elle reconduit aussi la catégorie de « pauvres méritants » avec les exclusions que cela suppose (Hodson 1990 : 23-24 ; Marshall 2004 : 76, 78).

Au carrefour du XIXe et du XXe siècle, la philosophie politique canadienne conçoit généralement le progrès social comme une œuvre collective, mais elle confère tout de même à l'individu l'ultime responsabilité sur son destin et situe la réalisation du



progrès social dans l'éducation morale et spirituelle des citoyens plutôt que dans la refonte de leur environnement (Owram 1986, 5-8). Pour les intellectuels et les réformistes de l'époque, les enjeux politiques, économiques et sociaux comportent une irréductibilité morale par laquelle ils octroient une importance vitale à l'éducation populaire et à la réforme des esprits.

La crise sociale qui se déploie au Canada à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle va mettre cette perspective au défi. Avec le déclenchement de cette crise, les enquêtes sociales commandées par les agences gouvernementales ou les organisations communautaires et religieuses vont se multiplier. Ces études ainsi que la consolidation des mouvements de réforme vont œuvrer à relativiser l'accent mis sur le secours moral des pauvres, notamment en montrant l'interdépendance croissante des activités économiques et les conditions accablantes qui se développent en ville. Ils vont aussi mener à une réglementation croissante des activités socioéconomiques par différents paliers du gouvernement. Des études sur les conditions de travail initiées par le gouvernement fédéral entre 1882 et 1885 engendrent diverses initiatives provinciales pour réglementer la sécurité au travail, les heures de travail et l'embauche des enfants. Progressivement, un nombre croissant d'intellectuels et de réformistes vont soumettre les problèmes sociaux à des explications et des solutions de natures environnementales, systémiques et sociales (Rutherford 1971 : 204 ; Hodson 1990 : 27 ; Owram 1986 : 25 ; Marshall 2004 : 79). Le passage de l'individu comme problème à l'espace social comme problème est accompagné d'une prérogative pour étudier cette dernière davantage. Néanmoins, comme pour bien des mutations discursives, les nouvelles approches vont demeurer structurées par les oppositions qui les ont constituées. À ce titre, le but demeure souvent celui de promouvoir des comportements sains et vertueux et les mouvements de réforme vont généralement osciller entre la réforme des individus et celle de leur environnement.

Dévoués à divers programmes de renouvellement moral et social et réagissant devant la souffrance et l'impureté de la vie urbaine, une part importante des groupes de réforme vont s'attaquer à des enjeux liés à la pauvreté, à la criminalité et à l'immoralité. Ces réformistes sont principalement de classe moyenne et incluent des activistes, des professionnels, des intellectuels et des membres de clergés. Par leurs entrelacements, ils forment un courant de réforme général composés d'initiatives comme le *social gospel*, la pureté sociale, le bien-être des enfants, la charité organisée, ainsi que les mouvements de tempérance (c.-à-d. de prohibition) et d'observation du dimanche (Valverde 1991 : 17–19 ; Owsram 1986 : 52–53). Il convient ici de décrire ces groupes afin de saisir les motifs structuraux qui leur donnent sens et comprendre les transformations discursives qu'opèrent les sciences sociales en leurs seins.

### **3.2.1. La pureté sociale et la charité organisée**

Le mouvement de réforme morale s'engage dans une croisade contre les saloons, les maisons de jeux et les maisons de prostitution, voire contre toute une panoplie de vices associés à la vie urbaine. Il entretient à ce titre un véritable projet d'ingénierie sociale visant à modeler les habitants de la ville à l'image des valeurs de la classe moyenne pratiquante (Rutherford 1971 : 206). Cependant, ce courant ne relève pas que d'une coalition de réactionnaires religieux. Bien plus, il comporte une série de projets sociaux qui s'inspirent autant des espoirs que des désarrois de l'époque. Les membres de clergés, les éducateurs, les docteurs et les travailleurs sociaux qui par diverses organisations s'investissent dans le mouvement de pureté sociale, par exemple, s'inscrivent dans des efforts de construction nationale passant par la régulation morale et spirituelle de la population. De manière générale, ils sont concernés par l'élévation morale du Canada et, plus particulièrement, par le rehaussement moral de sa classe ouvrière. De concert avec d'autres causes comme la tempérance et l'observation du dimanche, les membres du mouvement de pureté sociale vont s'attaquer à la prostitution, au jeu, au divorce, à l'illégitimité et à la littérature obscène. Ils vont aussi

articuler une vision particulière de la pureté morale de la nation qui repose sur des caractérisations racistes de l'intégrité morale des immigrants (Valverde 1991 : 17–32).

La rencontre de la compassion et de la gestion de la classe ouvrière est aux cœurs de la réforme morale. Cet entrelacement est particulièrement clair dans les efforts de la philanthropie organisée qui prend forme pendant la deuxième moitié du XIXe siècle. Fondée sur la prémisse que les causes de la pauvreté relèvent surtout des caractéristiques personnelles des individus défavorisés, cette forme de charité réduit l'aide directe et le soulagement de la souffrance pour se tourner davantage vers l'éducation des populations en matière d'hygiène, de ponctualité et d'épargne. Elle cherche aussi à rationaliser la philanthropie et à en faire un investissement dans l'avenir de la nation, notamment en réorientant ses priorités d'allocation vers les enfants et les femmes plutôt que vers les personnes âgées. C'est dans cet esprit que le *Charity Organization Society* est fondé à Londres en 1869 puis répliqué aux États-Unis et au Canada à partir de la fin du XIXe siècle. L'*Associated Charities of Toronto* est créé en 1897, suivi par des groupements similaires à Montréal, à Winnipeg, à Calgary et à Vancouver (Hodson 1990 : 25–26 ; Valverde 1991 : 19–20). Pendant la fin du XIXe et le début du XXe siècle, les modes d'intervention de la charité organisée vont évoluer. Le secours moral, le mérite et l'évitement de la mendicité vont demeurer des priorités importantes, mais la « philanthropie scientifique » qui prend forme à cette époque va progressivement accorder davantage de considérations aux causes environnementales et sociales de la pauvreté (Hodson 1990 : 25–35).

En passant de la réforme morale à la réforme sociale, la charité organisée demeure l'expression d'une réponse à la « question sociale » et ses interventions vont continuer à s'inscrire dans le prolongement de la gestion des populations défavorisées. Les mouvements de réforme morale et sociale vont aussi se rattacher à la construction et la conservation d'une vision particulière de la classe moyenne. Les femmes de l'Armée

du salut vont pénétrer les bas-fonds de la société et investir les quartiers défavorisés de leur mission charitable et de leurs ambitions d'élévation morale et sociale. Cependant, pour plusieurs associations de femmes, comme le *Woman's Christian Temperance Union*, le *National Council of Women* et le *Young Women's Christian Association*, le but de la réforme morale est moins de secourir des individus déjà « déchus » ou de conduire d'autres activités philanthropiques que de protéger l'intégrité et la pureté des femmes dites « respectables » et de venir à la défense de normes de conduite et de bienséance spécifiques. À ce titre, ces organisations œuvrent à promouvoir la définition dominante de la décence en diffusant les doctrines de la pureté sociale par rapport à la sexualité, la reproduction et la vie familiale, mais elles vont aussi mobiliser leurs ressources pour entretenir la vitalité de ces normes de décence dans la société canadienne, notamment au sein de la classe moyenne. Le *Young Women's Christian Association*, par exemple, va fournir des maisons de pension et des installations récréatives pour de jeunes femmes déjà « respectables » tout en refusant l'accès aux « femmes déchues ». Les jeux d'oppositions qui ordonnent ces univers de sens montrent comment la réforme morale et sociale traverse la structuration des rapports sociaux de l'époque, et ce, sur plusieurs plans. Les membres du *Woman's Christian Temperance Union* en particulier associent la protection de l'intégrité morale de la population à d'autres causes comme la prohibition et le suffrage féminin. Elles vont aussi lier cette mission à la gestion de la composition ethnique de la population. À côté de ses idées féministes et de ses préceptes de pureté sociale, le *Woman's Christian Temperance Union* diffuse des théories racistes et eugénistes et valorise le rôle de la femme comme « mère de la race » (Valverde 1991 : 58–67).

### 3.2.2. Le social gospel et la doctrine sociale de l'Église

Des thèmes moralisants demeurent dans les registres de sens qui circulent dans l'arène de la réforme, mais avec l'expansion des explications environnementales de la pauvreté et de la déchéance, la réforme passe de plus en plus par des appels à la réforme des

relations industrielles et par l'espoir que l'économie puisse se développer en harmonie avec la santé physique et morale des ouvriers (Valverde 1991 : 41). Certaines réponses aux enjeux de l'époque vont même déborder le cadre de la réforme pour prendre des allures plus radicales. Outre les mouvements ouvriers, plusieurs membres du *social gospel* vont entretenir des postures d'inspirations socialistes. À ce titre, la pensée du *social gospel* repose sur un dialogue entre la théologie chrétienne, les sciences sociales et, dans une certaine mesure, le socialisme.

Le *social gospel* est né à la fin du XIXe siècle et est composé de groupes méthodistes, presbytériens et anglicans dont l'objectif général est d'infuser les rapports sociaux et économiques de la sagesse chrétienne. Ce mouvement est souvent conçu comme une initiative américaine, mais il connaît aussi des expressions en Allemagne, en Angleterre et au Canada. Dans le théâtre des crises sociales de l'époque, le *social gospel* rattache plusieurs propositions de réformes à des préceptes chrétiens, les dotant ainsi d'une autorité morale et religieuse. Divers programmes vont ressortir de ce mouvement, dont des organismes de bienfaisance et communautaires, des enquêtes socioéconomiques et des conférences fréquentées par des pasteurs et des laïcs (Allen 1971 : 3–17). L'institutionnalisation des sciences sociales comme disciplines autonomes n'est guère établie et ce sont souvent des membres des clergés qui se réclament de l'étude scientifique des problèmes sociaux ou de l'enseignement de la sociologie et du travail social (Valverde 1991 : 54). À plusieurs reprises, les membres du *social gospel* vont se joindre aux activités des travailleurs sociaux ou se greffer à la conduite des enquêtes sociales naissantes, mais ils vont aussi s'associer aux initiatives de réformes morales telles que la tempérance et la pureté sociale (Allen 1971 : 11–12). Par moment, le *social gospel* et la pureté sociale se confondent dans leurs engagements de manière à être à peine distinguables, mais de manière générale le *social gospel* s'attarde à des questions d'ordre économique et social alors que le mouvement de pureté sociale est plus particulièrement impliqué dans la réforme des comportements moraux

(Valverde 1991 : 18). Chargé de réaliser le Royaume de Dieu sur terre, le *social gospel* fait de la sociologie (alors à peine distinguable du travail social) le moteur d'une interprétation « scientifique » des « grands thèmes de la Providence, du salut, du péché, de la fraternité, etc. ». Il entretient ce programme au nom d'une « rechristianisation de la société » qui s'oppose au *laissez-faire* et s'attaque aux ravages de l'industrialisation et de l'urbanisation (Warren 2004 : 411–415).

La dialectique entre la réforme morale et sociale est manifeste dans le développement du *social gospel*. Les leaders plus conservateurs de ce mouvement vont d'abord mener leurs pairs à l'admonition des vices personnels puis vers la condamnation des institutions qui les reproduisent. Ils vont aussi fonder de nouvelles institutions pour réaliser leur programme de réforme, soit des missions communautaires, des maisons d'accueils et divers autres organismes communautaires. Or, au cours des années 1910, certains membres du *social gospel* vont étendre leur critique de la vie moderne et s'attaquer plus largement à l'ordre social et au système socioéconomique (Allen 1971 : 22–32). Refondée dans le langage de la théologie, leur critique sociale est articulée au prisme de la morale chrétienne. La frange radicale du *social gospel* demeure minoritaire, mais par l'extension de la philosophie chrétienne vers des enjeux socioéconomiques certains intellectuels du *social gospel* perçoivent une affinité entre la pensée socialiste et leur propre critique de l'atomisme individualiste chère à l'idéologie politique du XIX<sup>e</sup> siècle (Owram 1986 : 23–24). Le mouvement se structure éventuellement en trois camps : une faction conservatrice, plus individualiste et fidèle à l'évangélisme traditionnel, une faction radicale appelant à la refonte de l'ordre social, et une majorité progressiste-moderée reformulant ces deux extrêmes dans des programmes plus pondérés (Allen 1971 : 17).

Des espoirs formulés à la jonction des sciences sociales et de la théologie sont aussi présents au sein des populations franco-canadiennes, cette fois selon les préceptes du catholicisme social. Si les origines du *social gospel* renvoient aux écrits de penseurs

protestants aux États-Unis et en Allemagne, la réponse catholique à la « question sociale » se fonde sur les textes de la doctrine sociale de l'Église, notamment l'encyclique *Rerum novarum* du pape Léon XIII, publiée en 1891. Dans les pays catholiques d'Europe, la doctrine sociale de l'Église s'impose pour combattre la montée du socialisme, du communisme et des excès antireligieux du capitalisme. Elle propose d'abord la formation de syndicats catholiques pour faire reconnaître les droits des ouvriers et remédier à la lutte des classes, mais elle évolue à partir des années 1930 vers un modèle corporatiste de la société qui envisage la formation de corps intermédiaires pour faciliter la collaboration entre patrons, ouvriers et gouvernements. Au sein du Québec francophone, elle est l'idéologie dominante des groupes de réforme chrétiens et elle influence par leur biais les institutions de la province (Brooks et Gagnon 1994, 47-49 ; Marshall 2004, 81). Cette tradition entretient une tension constante avec les sciences sociales. Elle condamne parfois le modernisme et le matérialisme de ces sciences, mais elle infuse la sociologie et le travail social d'une vocation morale et d'un espoir providentiel qui perdurent et entretiennent des dialogues avec la théologie jusqu'au début des années 1960 (Warren 2004 : 421-422).

Au Canada, les spécialistes des sciences sociales anglophones sont également longtemps empreints de réflexes et de prémisses qui sont les traces de la tradition intellectuelle chrétienne. Au Canada anglais, comme au Québec, la sociologie adopte un modèle de « restauration sociale » pour répondre aux transformations socioéconomiques du début du siècle en opposition à celui du « contrôle social » qui prend forme un peu plus tôt aux États-Unis (Warren 2004 : 412, 415-423 ; Voir aussi Ross 1992 : 219-256). Ce sont aussi des membres du clergé méthodiste qui se chargent des premiers cours de sociologie dans les collèges canadiens en 1906, suivis par les baptistes en 1907 (Warren 2004 : 415 ; Valverde 1991 : 129).

Or, la participation du clergé dans la pensée sociale québécoise est tout de même particulière. La direction de la société québécoise de l'époque est scindée entre une élite économique majoritairement anglophone et une élite culturelle dominée par l'Église. Les alliances entre élites culturelles et économiques qui nourrissent le développement des sciences et des connaissances plus instrumentales dans les universités anglo-saxonnes trouvent une plus ample résistance parmi les membres du clergé catholique québécois. Ce sont souvent des religieux ou des individus ayant reçu une éducation classique qui forment le socle des germes naissants de la science au Québec, mais le soutien de leurs pairs doit continuellement être négocié. Édouard Montpetit incarne très bien cette tendance par son rôle « d'intermédiaire privilégié » entre les groupes intellectuels, politiques, économiques et religieux qui rendent l'Université de Montréal possible. Sa propre économie politique, souvent critique du laissez-faire, s'inscrit d'ailleurs au carrefour du libéralisme économique et de la doctrine sociale de l'Église. Dans les années 1920, l'enseignement à l'École des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal est influencé par l'Église et sa doctrine sociale. Les membres du clergé voient l'École des sciences sociales comme un véhicule pour l'enseignement de la doctrine de l'Église. Par contre, l'École a aussi comme fonction de former des fonctionnaires, des administrateurs et des journalistes dotés d'une éducation générale en sciences sociales et humaines (Fournier 2004 : 44–70).

L'influence de la doctrine sociale de l'Église est particulièrement importante dans les mouvements de réforme québécois. L'École sociale populaire (ESP), fondée en 1911, incarne l'extension de cette doctrine dans l'éducation de la classe ouvrière et montre les initiatives de réforme propre au catholicisme social du début du siècle. L'ESP se donne particulièrement comme mission de faciliter l'organisation des travailleurs québécois en leur fournissant un enseignement des préceptes de l'association catholique. À ce titre, l'ESP (qui devient l'Institut social populaire après 1949) fait office d'un bureau de diffusion ou encore de propagande. Elle publie des brochures et



un journal et elle organise les cercles de réflexions et les conférences des Semaines sociales du Canada. Elle ouvre aussi un centre de documentation et un service de presse. Les Semaines sociales (introduites au Canada en 1920) épousent le modèle d'étude des questions sociales des Semaines sociales de France qui émergent en 1904 dans l'esprit du catholicisme social et de l'encyclique de 1891. Les Semaines sociales du Canada s'adressent à un auditoire plus large que celui de l'ESP, mais l'élite intellectuelle qui fréquente les événements des Semaines sociales s'inspire tout autant des préceptes sociaux de l'Église. Dans les discours de ces intellectuels, la sociologie est avancée comme une science pratique articulée à la rencontre de l'empirie et des enseignements des encycliques de la doctrine sociale (en 1931 le Pape Pie XI développe cette doctrine davantage dans *Quadragesimo Anno*). De manière générale, l'approche des problèmes sociaux préconisée par la doctrine catholique et reprise par l'ESP repose sur une vision intégrative de la société animée par la moralité anti-matérialiste chrétienne et consolidée par l'autorité de l'Église, le syndicalisme catholique et un corporatisme fondé sur une allégeance commune à l'idéologie catholique (Brooks et Gagnon 1994, 48-50). La doctrine sociale de l'Église va continuer à exercer une influence importante sur le Québec pendant la première moitié du XXe siècle. Au long de cette période, les membres du clergé et des organisations religieuses sont responsables d'une portion significative de la littérature sociale québécoise qui demeure largement indifférenciée en tant que champ d'études jusqu'aux années 1950 (Fournier 2004 : 101).

### **3.2.3. La réforme urbaine, la santé publique et la gouvernance**

La religion n'est décidément jamais très loin dans les mouvements de réforme du début du siècle. Or, une autre manifestation des courants de réforme de l'époque est plutôt concernée par des questions relatives à l'efficacité, notamment en rapport aux politiques municipales. Les réformistes de classe moyenne qui composent ce

mouvement vont d'abord s'investir dans la réforme des services en milieu urbain comme l'électricité et le transport. En particulier, ces groupes font la promotion du transfert du contrôle de ces services aux autorités publiques dans l'optique d'assurer leur efficacité et d'arrimer leur fonctionnement aux besoins des citoyens pauvres et de classe moyenne. En partie grâce à leur mobilisation, l'appropriation et le contrôle des services municipaux par les autorités publiques gagnent du terrain dans les villes canadiennes entre 1900 et 1920 (Owram 1986 : 53 ; Rutherford 1971 : 207–208).

Les premiers réformistes et rénovateurs urbains entretiennent une nostalgie pour la société agraire. Ainsi, leurs projets de revitalisation et d'embellissement urbain impliquent souvent implicitement une volonté de reproduire l'esthétique de la vie rurale. Par contre, le paradigme de planification urbaine qui se consolide dans les années menant à la Première Guerre mondiale va rompre avec ce regret et amorcer des projets d'infrastructure ambitieux venant répondre à des préoccupations économiques, sociales et sanitaires (Rutherford 1971 : 208–209).

La santé publique va servir de levier pour plusieurs programmes de réformes urbaines. À partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des structures rudimentaires sont mises en place au niveau des gouvernements provinciaux pour établir des normes sanitaires, des directives de mise en quarantaine et des campagnes de vaccination. Des programmes de visites dans les écoles pour suivre l'état de santé des enfants sont également mis en œuvre. Ces initiatives relèvent d'agences gouvernementales, comme l'*Ontario Board of Health* (fondé en 1882). Ces agences mènent des enquêtes, produisent des données et introduisent divers programmes (Hodson 1990 : 27–28). Or, ces organisations et leurs efforts sont rapidement devancés par l'évolution des conditions de vie qui s'aggravent dans les villes (Owram 1986 : 57–58). Dans les quartiers surpeuplés des cités en pleine expansion, les conditions sanitaires et immobilières inadéquates ainsi que l'insalubrité de l'eau posent des risques importants pour la santé des citoyens et motivent les interventions de divers groupes réformistes. Fortement animé par des

préoccupations d'ordre sanitaire et alimentaire, le mouvement de pureté sociale souligne l'importance de la nourriture pure et des boissons pures pour la conservation du corps, mais aussi pour la promotion d'une vie saine et vertueuse (Valverde 1991 : 23–24). Parallèlement, la gestion des eaux, la vaccination et l'amélioration des conditions d'habitation deviennent des stratégies en matière de prévention de maladies (Rutherford 1971 : 205). Au-delà des corps et de leurs troubles individuels, la santé est devenue un enjeu charnière pour avancer la cause réformiste et pour inviter le gouvernement à intervenir plus largement, notamment au niveau de la planification urbaine.

Ces enjeux vont aussi alimenter les efforts pour réformer la gouvernance, la fonction publique et la politique électorale. Alors que convergent les initiatives relatives aux enjeux moraux et les défis liés à l'efficacité et à la santé, la participation du gouvernement dans la régulation industrielle et dans la réforme urbaine devient plus importante. De concert avec l'augmentation de ces responsabilités gouvernementales, plusieurs réformistes vont développer des argumentations pour l'amélioration de la formation des administrateurs publics (Owram 1986 : 53–55). Ces initiatives visent particulièrement l'intégrité et la compétence des décideurs politiques (notamment devant les difficultés fiscales qu'engendre la charge croissante du gouvernement). La corruption, la partisanerie, le clientélisme et le souci d'enrichissement personnel de la classe politique municipale sont perçus comme de véritables fléaux par les réformistes de l'époque. Les résultats de leurs efforts sont mitigés. Plusieurs propositions de réforme sont défaits par l'apathie ou par des coalitions adverses. D'autres, comme le *Board of Control* de Toronto, sont institués et reproduits ailleurs. Néanmoins, dans ce foisonnement, divers schémas de gouvernance sont proposés, et parfois essayés, souvent dans l'optique de restreindre ou d'étendre le nombre ou la classe des intervenants pouvant participer à la prise de décision politique. Peu à peu, ce sont les techniques bureaucratiques avec leurs fondements dans la statistique et dans la

formation d'administrateurs qualifiés qui vont gagner la confiance des réformistes (Rutherford 1971 : 210–215).

### 3.2.4. L'arène de la réforme comme lutte de classement

À la fin du XIXe et au début du XXe siècle, les groupes de réforme morale et sociale vont chercher à se forger une réputation scientifique par la production d'enquêtes et le développement du travail social. Parallèlement, les mouvements de réformes urbaines et de santé publique vont s'investir dans des questions plus larges et se rapprocher des enjeux moraux. Les rapports entre les mouvements laïques et religieux ne vont pas effacer les distinctions entre ces registres, mais ils vont réunir une panoplie d'initiatives réformistes et faire émerger un mouvement de rénovation de la nation. Les médecins seront particulièrement représentatifs de cette synthèse en formulant des initiatives d'éducation sexuelle, morale et civique vouées à la promotion d'une société saine et vertueuse. Certains, plus conservateurs, iront jusqu'à promouvoir des castrations obligatoires ainsi que des « hôpitaux moraux » fonctionnant à la jonction de la médecine, de la réforme morale et de la correction pénale dans l'optique de maîtriser les individus déviants (Valverde 1991 : 46–48).

Malgré cette impression d'un courant unique, les divisions entre les factions conservatrices et radicales du *social gospel* et entre les activistes conservateurs et modérés de la pureté sociale montrent bien la fragilité des alliances qui fondent la pensée progressiste à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. Le rapprochement de la frange radicale du *social gospel* aux mouvements ouvriers alimente une prise en charge alternative des enjeux de l'époque. Néanmoins, le socialisme de ces clercs s'exprime davantage dans l'orbite d'un idéal moral chrétien que dans un programme économique concret. De plus, la présence de sympathisants de la pensée socialiste, même minoritaires, au sein des clergés canadiens fut souvent interprétée comme un symptôme supplémentaire des tendances dangereuses de l'époque plutôt que comme une tentative légitime de les résoudre. Si l'idée d'une utopie socialiste comme solution

prend son sens de la formulation de la « question sociale » comme problème, l'élite et la classe moyenne vont plus souvent concevoir cette éventualité comme une menace et comme l'un des débouchés les plus redoutables de ce même problème (Owram 1986 : 23–25).

Ces espoirs et ces peurs illustrent la continuité entre la quête concrète et pratique pour trouver des solutions aux enjeux de l'époque et la réfraction de ces efforts au prisme des rapports sociaux. Les mouvements de réforme morale et sociale vont prendre forme alors que se dessinent de nouvelles relations de genres et de classes au Canada. L'organisation et la consolidation de groupes de femmes autour des enjeux de l'époque vont contribuer aux assises de la mobilisation politique des femmes, mais elles vont aussi reconduire les préceptes de la régulation sexuelle et morale de la féminité et du rôle des femmes « pures » en société. Parallèlement, la construction de l'imaginaire réformiste autour des valeurs de la classe moyenne s'inscrit non seulement dans la consolidation institutionnelle et identitaire de cette nouvelle classe de professionnels et d'administrateurs, mais aussi dans des efforts pour normaliser les rapports de classes. Structurellement parlant, ces efforts assurent la conservation du statut privilégié de la classe moyenne dans un capitalisme harmonieux. La réforme morale s'engage aussi dans la définition des rapports entre ethnies. L'euphémisation de sentiments racistes dans le langage de la pureté sociale est manifeste dans diverses notions, dont celles de la « pureté nationale » et de la « santé nationale ». Ces sentiments s'expriment de manières directes dans les préoccupations de l'époque vis-à-vis des « périls » que pose le taux de reproduction des autres « races ». Un racisme patent sous-tend également la mobilisation des réformistes pour l'introduction d'une politique d'inspection à la fois « morale » et « médicale » des immigrants (Valverde 1991 : 29–32). Par le projet de réforme, la classe moyenne anglo-saxonne s'engage dans une *lutte de classement* qui reproduit les schémas de perception relatifs à leur position objective dans l'espace social. « L'accomplissement pratique » de cette catégorisation (voir Wacquant 2013 :

277) se réalise à l'intersection de schémas structuraux qui favorisent le chevauchement de multiples principes de classement. Des homologues se dessinent ainsi entre ces relations sociales et l'arène de la réforme, notamment par la réfraction de catégories de classes, de genres et d'ethnies dans un lexique de la moralité qui n'est que partiellement remise en cause par le développement de lexiques concurrents.

Les initiatives de réforme morale et sociale se dessinent ainsi au carrefour de divers motifs et courants structuraux. Dans le domaine des relations économiques, ces mouvements couvrent des domaines où s'expriment des objectifs de performance et d'efficacité ainsi que des inquiétudes pécuniaires relatives aux incertitudes politiques, mais ils soutiennent aussi des expressions de compassion sincère et des projets de société ambitieux. Dans le domaine des enjeux symboliques, le réformisme recoupe des processus de régulation morale qui traversent les rapports entre genres, classes et ethnies. Or, les mouvements de réforme tirent aussi leur sens à la jonction des processus historiques plus larges qui se réunissent à l'époque. De concert avec l'industrialisation, l'urbanisation, de nouvelles vagues d'immigration et le déploiement de l'éthos scientifique dans la pensée sociale, mais aussi en réponse à une prise de conscience de la misère des populations urbaines, le moment réformiste à la charnière du XIXe et du XXe siècle s'inscrit au carrefour de la compassion et des rapports historiques et sociaux. En d'autres mots, il s'articule au croisement de la solidarité humaine, de la peur de l'autre, des rapports de domination, de la rationalisation moderne et de la gestion de la classe ouvrière. Au Canada, comme aux États-Unis, les mouvements de réforme progressistes incarnent une réponse aux problématiques que fait émerger la vie politique et économique dans les sociétés modernes. Ils sont aussi illustratifs des rapports entre classes, genres et ethnies qui teintent les définitions dominantes du projet moderne. Ces rapports de forces sont réinvestis dans les registres de sens qui forment les contours du « social » comme un ensemble de problèmes et un domaine d'intervention. Par contre, le pouvoir symbolique mobilisé dans l'arène de la réforme relève aussi des luttes pour déterminer les formes d'intervention légitimes et, par

conséquent, pour établir l'autorité des systèmes de connaissance qui sous-tendent ces interventions.

### **3.3. Les organes de la réforme et les sciences sociales**

La définition du « social » comme espace problématique et domaine d'intervention mène à son aménagement en arène où la quête de solutions et la conception des problèmes se traduisent en luttes entre registres de sens (moral, religieux, médical, scientifique, etc.). Parallèlement, ces enjeux motivent des alliances et parfois des divisions du travail entre les professionnels, intellectuels, activistes, philanthropes et membres de clergés qui s'engagent dans les mouvements de réforme. Les multiples agents qui figurent dans cette arène mettent leur autorité et leur savoir-faire à l'épreuve en y déployant leurs formes d'intervention. Comme ce fut le cas en Angleterre et aux États-Unis, les initiatives de réforme morale et sociale soutiennent la participation de divers groupes dont certains, comme les travailleurs sociaux, les planificateurs urbains et les chercheurs en sciences sociales, sont en voie de professionnalisation. Graduellement, l'ascension de l'autorité des experts dans l'arène des enjeux sociaux et économiques va reléguer les réformistes amateurs à la marge pour faire place aux universitaires et aux professionnels diplômés.

Le passage de l'activisme moral et charitable aux sciences sociales ne se fait pas par une rupture, mais plutôt par une transition graduelle. Au cours de ces développements, les mouvements de réforme morale et sociale vont mobiliser de façon indistincte et complémentaire les pratiques et les symboles de l'engagement moral et charitable ainsi que ceux de la science empirique. Comme aux États-Unis, la médecine est le premier modèle métaphorique pour cette synthèse. En empruntant le savoir et les symboles de la médecine moderne, le mouvement de réforme se présente comme un projet à la jonction de la science et de la compassion humaine dans l'optique de guérir un mal qui

est ici social. Or, dans le cadre de leurs interventions devant les enjeux de la ville, les intellectuels de la réforme morale trouvent des appuis, non seulement, dans la médecine et dans leur conception de la responsabilité chrétienne, mais aussi dans la théorie sociologique, la sociologie urbaine, le travail social et la planification urbaine (Valverde 1991 : 34–35, 44–45 et 129).

Au début du XXe siècle, ce terrain est propice aux interventions d'une nouvelle génération de spécialistes en sciences sociales cherchant à investir leurs connaissances dans des initiatives de réforme. En déployant leurs savoirs dans l'arène des problèmes sociaux, ils œuvrent à rendre les sciences sociales plus légitimes aux yeux de l'élite et de la population. De plus, par leurs publications et leurs communications, ils se portent à la défense de plusieurs causes dont celle des réformes socioéconomiques et celle d'un rôle plus actif du gouvernement dans ce domaine. Avant la Première Guerre mondiale, les mouvements de réforme et l'étude pratique des problèmes sociaux sont largement dominés par des membres des clergés, des entrepreneurs réformistes et des activistes amateurs. Par contre, dans les années qui mènent à la guerre, les experts en sciences sociales vont devenir de plus en plus convaincus de la nécessité d'intervenir dans la société pour asseoir leur crédibilité comme science, mais aussi pour répondre à la crise sociale qui affecte encore le Canada (Owram 1986 : 50–52).

Les efforts de cette génération (celle d'Oscar Douglas Skelton, d'Édouard Montpetit et de Samuel Morley Wickett) ne portent leurs fruits qu'après la Première Guerre mondiale. Cependant, l'introduction des spécialistes en sciences sociales dans l'arène des problèmes sociaux va prendre de l'ampleur à partir des années 1910. Dans le cadre des mouvements de réforme, les enquêtes, les conférences, les magazines et les commissions gouvernementales vont servir de tremplin pour la production et la diffusion non seulement d'opinions et d'idées, mais aussi de témoignages et de données statistiques cherchant à enrichir les connaissances sur le monde social et les enjeux de réforme. Les organismes de réforme, les associations et les clubs qui émergent à la fin



du XIXe et au début du XXe siècle forment ainsi des assises pour le déploiement de l'expertise en science sociale et l'ascension de leur crédibilité.

### Le Social Service Council of Canada

Au début du XXe siècle, les sciences sociales canadiennes se posent moins comme des disciplines autonomes que comme des technologies sociales mobilisées par divers groupes de réforme dans l'optique de démontrer l'existence et la nature des problèmes sociaux. C'est en partie grâce aux enquêtes sociales auxquelles participent réformistes et amateurs que le problème de la pauvreté urbaine capte l'attention de l'élite et la classe moyenne à l'époque. Le *Royal Commission Report on the Relations of Labour and Capital* de 1889, l'enquête de l'entrepreneur Herbert Brown Ames en 1896 sur les conditions de vie de la classe ouvrière montréalaise, les observations de C. S. Clark sur la pauvreté à Toronto en 1898, les investigations sur la mortalité infantile et les logements des pauvres menées par des inspecteurs ontariens au début du siècle et l'œuvre canonique de réforme sociale « *My Neighbour* » produite en 1911 par J. S. Woodsworth du *social gospel* ont tous contribué à déplacer l'attention des Canadiens vers les problèmes sociaux de l'ère industrielle. Ces développements vont aussi mener à la fondation d'organisations en partie préoccupées par la production et la diffusion d'enquêtes sociales. Dans ce contexte, J. S. Woodsworth, un leader important du *social gospel*, va participer à la création à Winnipeg du *Central Industrial Bureau* en 1914 puis du *Bureau of Social Research* en 1916 (Irving 1992 : 10–13). Ces organisations vont fermer leurs portes prématurément. Cependant, une autre organisation du *social gospel*, le *Moral and Social Reform Council of Canada* (éventuellement renommé le *Social Service Council of Canada*) va connaître une existence plus longue. Par son influence sur le développement du travail social et sur la constitution de forums pour la diffusion des idées de réforme, le *Social Service Council of Canada* soutient la rencontre du réformisme et des sciences sociales au Canada. Cette organisation, et le

*social gospel* en général, vont aussi jouer un rôle dans la fondation du *Canadian Council on Child Welfare* (CCCW) qui est aujourd'hui un *think tank* Canadian connu sous le nom du *Canadian Council on Social Development*.

Après avoir milité avec succès pour l'instauration de la Loi sur l'observation du dimanche, des groupes religieux et travaillistes associés au *Social Gospel* vont former le *Moral and Social Reform Council of Canada* en 1907. Cet organisme œuvre à la promotion de diverses réformes sociales et actions communautaires et devient le *Social Service Council of Canada* (SSCC) en 1913. Étant l'organisme phare du *social gospel*, le SSCC est l'une des organisations de réforme les plus connues au Canada. Sa première grande conférence, le *Social Service Congress* de 1914, est un succès retentissant qui acquiert la participation d'un nombre important d'individus et d'organisations préoccupés par les défis sociaux et économiques de l'époque. Il obtient aussi la présence de délégués officiels du gouvernement fédéral et de plusieurs provinces et municipalités. La conférence est largement dominée par des professionnels et des membres des clergés avec une participation modeste du milieu travailliste. Au moins la moitié des conférenciers sont membres d'une organisation religieuse, mais on y compte aussi des politiciens, des juges, des médecins, des professeurs, des travailleurs sociaux ainsi que quelques représentants de groupes ruraux et dirigeants syndicaux. Les représentants du monde des affaires, pour leur part, y sont ostensiblement absents. À l'image de cette composition, les enjeux de la conférence sont surtout représentatifs des programmes de réforme des groupes professionnels et religieux (Allen 1971 : 18–20).

Le *social gospel* est certainement une expression de la pensée religieuse. Sa rhétorique est celle de la morale et de la théologie chrétienne (Owram 1986 : 60–61). Néanmoins, le *Social Service Congress* octroie une place considérable à des discussions sur le rôle de la religion par rapport aux enjeux de l'époque et sur le positionnement des clergés vis-à-vis des luttes de classes et des conflits industriels (Allen 1971 : 21–29). Le *social*

*gospel* fait aussi usage de plusieurs enquêtes empiriques. Avec la mobilisation de la pensée théologique pour penser les problèmes sociaux de l'époque et par la conduite d'enquêtes urbaines initiées par des méthodistes et des protestants, les clergés jouent un rôle important dans la croissance de l'autorité du travail social (Valverde 1991 : 45–46). À ce titre, les forums comme le *Social Service Congress* vont former des assises pour la diffusion d'enquêtes sociales et la professionnalisation des réformistes.

### Le Canadian Council on Child Welfare

Le *Social Service Council of Canada* est aussi impliqué dans la fondation du *Canadian Council on Child Welfare* (CCCW). Le CCCW tire son inspiration du *United States Children Bureau*, mais il relève en réalité de plusieurs décennies d'actions communautaires dans le domaine du bien-être des enfants (Splane 1996 : 1–3 ; Hodson 1990 : 1). Au cours des deux premières décennies du XXe siècle, les forums dédiés à la charité organisée, comme la *Canadian Conference of Charities and Correction* (CCCC) (fondé en 1898), diffusent des discours qui témoignent de transformations théoriques sur les plans de l'explication de la pauvreté et de l'organisation de l'aide aux enfants. En 1908, deux visions de la charité s'opposent lors des rencontres de ces organisations. La première reste fidèle à l'éthique victorienne en faisant la promotion de la responsabilité individuelle et de l'évitement de la mendicité. L'autre aborde la pauvreté avec des explications et des solutions économiques et sociales. Significativement, ces confrontations surviennent alors que le *social gospel* et les réformistes protestants en général exercent une influence croissante sur les mouvements de réforme en conduisant des enquêtes empiriques sur les conditions des pauvres et en faisant la promotion des préceptes de la pensée chrétienne pour organiser les rapports sociaux. En 1912, cette influence facilite l'avènement d'une nouvelle approche dans le domaine de la charité organisée. Progressivement, les préoccupations de la CCCC s'étendent vers la prévention de la pauvreté, la documentation des

conditions de vie et la formation des travailleurs sociaux. Le terme charité est alors abandonné pour celui de bien-être social. En 1916, la CCCC change son nom pour devenir la *Canadian Conference on Public Welfare* (Hodson 1990 : 33-49).

Le *Social Service Congress* de 1914 illustre aussi cette expansion des programmes du *social gospel* et de la charité organisée vers des enjeux plus larges. Les sujets discutés pendant l'évènement incluent les autochtones, l'immigration, les nouveaux défis de l'Église, les services sociaux, le bien-être des enfants, la réforme des prisons, les problèmes urbains et ouvriers, l'observation du dimanche, les problèmes ruraux, ainsi que la prostitution. On y entend aussi des appels pour imposer des limites au laissez-faire économique. Dans le rapport final de la conférence, des initiatives politiques spécifiques sont soumises au gouvernement. Ces recommandations incluent la mise en place d'une assurance-chômage, d'une pension de vieillesse et d'une pension pour mère, ainsi que la fondation d'un bureau canadien du bien-être des enfants (Allen 1971 : 19 ; Owram 1986 : 31).

Entre 1914 et 1918, cette dernière recommandation est reprise par des organismes de bienfaisance de diverses provinces ainsi que par des groupes de femmes comme *National Council of Women*. Cette lutte est également reconduite par le SSCC dans sa nouvelle revue *Social Welfare* établie en octobre 1918. Or, en guise d'alternative à la création d'un bureau canadien du bien-être des enfants, le gouvernement fédéral décide d'établir une division à cet effet au ministère de la Santé nouvellement fondé en 1919. À l'époque, les membres du SSCC s'opposent à cette motion et stipulent que ce contexte institutionnel donnerait trop de place à la logique médicale aux dépens de la perspective plus large qui se dessine depuis quelque temps dans les forums des travailleurs sociaux. En 1919 et en 1920, la mobilisation autour de cette question se fait dans les rencontres du *Dominion Council of Health*, une conférence consultative mandatée par la loi sur le ministère de la Santé. C'est dans ce cadre qu'en 1920 Helen Reid, une féministe et une activiste du *Canadian Patriotic Club*, va proposer la création

d'une organisation nationale qui serait en mesure de réunir les intérêts des intervenants du domaine du bien-être des enfants. La collaboration avec des organisations indépendantes à caractère national est une idée intéressante pour le ministère de la Santé, notamment car cela offre la possibilité de contourner divers conflits de juridiction avec les provinces (Hodson 1990 : 50–60).

En octobre 1920, le *Dominion Child Welfare Conference* est convoqué pour établir les fondements de cette organisation. Deux propositions se heurtent pendant cette rencontre. La première est avancée par des médecins, surtout de Toronto, et consiste à incorporer la nouvelle organisation comme un volet du *Canadian Public Health Association* (CPHA). Le deuxième front est dirigé par des membres du Child Welfare Association qui vont plutôt défendre la création d'une organisation nationale indépendante comme celles qui existent pour la tuberculose, l'hygiène mentale et les maladies vénériennes. Dans ce contexte précis, le registre de sens des travailleurs sociaux l'emporte sur celui des médecins. En 1920, en dépit des efforts du CPHA, le Canadian Council on Child Welfare (CCCW) est fondé en tant qu'organisation indépendante avec une perspective large sur le bien-être des enfants (Hodson 1990 : 60–62). Dans ses premières années, le CCCW va représenter des organisations partout au pays et veiller à l'échange et la circulation des idées et des connaissances dans ce domaine. Ce rôle est notamment rempli par sa participation aux *Canadian Conferences on Child Welfare* et par la publication de son journal le *Canadian Child Welfare News* fondé en 1924 (Splane 1996 : 3). Sa présence solidifie l'implication du gouvernement fédéral dans la coordination du volontariat autour de la question du bien-être des enfants. Elle va aussi alimenter le développement de normes professionnelles pour le travail social en agissant comme intermédiaire de connaissances et en faisant la promotion de services provinciaux et de standards universels à l'échelle du Canada (Hodson 1990 : 63). Charlotte Whitton, autrefois employée du SSCC et anciennement

secrétaire d'un membre du Parlement canadien, est la première directrice du CCCW jusqu'en 1941 (Splane 1996 : 4–7).

### La Civic Improvement League of Canada

Au début du XXe siècle, les villes canadiennes sont le théâtre de plusieurs courants de réformes qui se côtoient et convergent autour de diverses préoccupations relevant de la morale, de l'efficacité et de la santé publique. Les liens qui se tissent entre les initiatives de réforme et les sciences sociales s'inscrivent premièrement dans le recours aux enquêtes empiriques que l'on observe dans le domaine de la réforme morale. Or, au carrefour des alliances entre réformistes, entrepreneurs et représentants du gouvernement, des initiatives plus séculières pour institutionnaliser l'étude des enjeux sociaux et urbains vont aussi émerger, dont la *Civic Improvement League of Canada* et l'Association canadienne de science politique.

Dans les années qui précèdent la Première Guerre mondiale, plusieurs réformistes vont faire appel à l'intervention du gouvernement fédéral pour appuyer les responsabilités des municipalités dans le domaine des problèmes urbains (Rutherford 1971 : 215). La Commission de la conservation, fondée en 1909 et démantelée en 1921, est l'une des initiatives du gouvernement fédéral pour aborder les problèmes de l'époque à une échelle nationale. Cette organisation consultative est originalement chargée d'étudier la conservation des ressources naturelles, mais avec l'ancien ministre de l'Intérieur Clifford Sifton à sa direction, elle va recevoir un mandat élargi et s'aventurer dans d'autres sphères. Des questions de réforme urbaine vont rapidement s'infiltrer dans la section de la commission dédiée à la santé publique. Pareillement, des enquêtes sur la planification urbaine et sur l'habitation vont figurer dans son magazine trimestriel, *Conservation of Life* (Owram 1986 : 57 ; Rutherford 1971 : 215).

Les activités de la Commission de la conservation vont aussi mener à la fondation d'une autre organisation, soit la *Civic Improvement League of Canada*. Celle-ci est fondée en

1915 grâce à un jeu d'alliances similaires à celles qui ont donné lieu aux premiers instituts de recherche et groupes de réflexions aux États-Unis (quoique plus dépendantes du gouvernement et des réformistes amateurs). Sa création relève d'une coopération entre Frank Beer (un entrepreneur et philanthrope), Sir John Willison (un journaliste ayant des liens avec le Parti libéral) et Thomas Adams (un planificateur urbain professionnel d'origine britannique embauché par Sifton dans le cadre de la Commission de la conservation). Frank Beer est un homme d'affaires et un ancien président de l'Association des manufacturiers canadiens. Il consacre une part importante de son temps aux enjeux de réforme sociale. Comme président du *Toronto Housing Company*, Beers va s'investir dans des projets d'habitation pour la classe ouvrière, mais aussi dans la promotion de la planification urbaine. John Willison est aussi impliqué dans des causes de réforme, notamment par l'entremise de la *Toronto Civic Guild*. Leur rencontre mène Beer et Willison à solliciter Sifton, qui est d'ailleurs un allié politique de Willison, pour consolider l'engagement de la Commission de la conservation envers la planification urbaine. Willison et Beers sont alors mis en contact avec Thomas Adams. Les trois vont alors chercher à fonder un organisme national voué aux enjeux de réforme et œuvrant dans l'orbite de la Commission de la conservation. Ce projet mène à la formation de la *Civic Improvement League of Canada* en 1915 (Owram 1986 : 58–60).

La *Civic Improvement League of Canada* est un spécimen important selon l'historien Doug Owram, car sa création découle de l'extension des activités d'un organisme gouvernemental (c.-à-d. la Commission de la conservation) vers des enjeux de réforme cruciaux. Les conférences de cette ligue vont attirer l'attention d'une grande diversité d'acteurs intéressés par la réforme urbaine, dont des représentants des gouvernements, des travailleurs sociaux, des réformistes urbains, des membres du *social gospel* et des spécialistes en sciences sociales. À la différence du *Social Service Congress* de 1914, les conférenciers de la ligue vont préférer le langage de l'efficacité à celui de la morale

chrétienne. Par contre, la capacité de la Ligue à agir à titre d'organe technocratique est limitée par sa composition. Ses membres sont principalement des entrepreneurs et des professionnels qui partagent des penchants antisocialistes et les programmes qu'ils proposent sont généralement de nature volontariste, conférant au gouvernement un rôle qui se limite à celui de conseiller ou de coordinateur. Par ailleurs, la plupart des membres de la ligue sont des activistes amateurs plutôt que des experts ou des professionnels. À ce titre, Owram compare le rôle de la *Civic Improvement League of Canada* à celui de l'*American Social Science Association*. Pour lui, il s'agit d'une organisation transitoire qui fait le pont entre le réformisme amateur et une attitude plus technocratique et interventionniste encore à venir (Owram 1986 : 61-62).

#### L'Association canadienne de science politique

Les transformations économiques et sociales qui affectent le Canada entre 1890 et 1920 marquent l'accélération d'une transition graduelle entre une société agraire et traditionnelle à une société industrielle, urbaine, matérialiste et séculière. Cette accélération commence dans les années 1880 et 1890, mais elles ne deviennent suffisamment significatives pour retenir l'attention générale du public qu'à partir des années 1900. Pendant les années 1910, les mouvements de réformes comme ceux qui convergent au *Social Service Congress* de 1914 vont investir le centre des débats politiques et porter la cause réformatrice à l'échelle nationale. Cette période marque aussi le début d'une participation croissante des universitaires dans l'espace public. Au début du XXe siècle, les formations en médecine, en droit, en philosophie et en théologie sont encore dominantes dans les universités et les collèges du pays. Néanmoins, l'éthos des sciences et l'institutionnalisation de la recherche se développent de plus en plus. Par ailleurs, les universitaires cherchent à augmenter la pertinence de leur institution en calibrant leur enseignement à l'orientation de plus en plus commerciale de la vie en société. Entre 1910 et 1920, des formations en pratiques bancaires, en administration des affaires et en commerce vont émerger un peu partout au Canada. De manière



générale, les universités canadiennes traversent une ère de transition de 1890 à 1920. Progressivement, les curriculums classiques sont accompagnés par des programmes de sciences, d'ingénierie, de commerce et de sciences sociales (Massolin 2001 : 68–69 ; Owrarn 1986 : 63).

Les experts en sciences sociales vont aussi chercher à rendre leur discipline plus pertinente en déployant leurs interventions dans l'arène des problèmes sociaux. Dans les années qui précèdent la Première Guerre mondiale, plusieurs experts en sciences sociales sont formés dans leurs propres disciplines, notamment en ayant complété leurs diplômes de cycles supérieurs aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. Graduellement, et surtout après la Deuxième Guerre mondiale, des structures vont se mettre en place pour soutenir des disciplines de sciences sociales autonomes et distinctes de la théologie et de la philosophie morale et politique. Cependant, les assises institutionnelles pour ces disciplines sont encore embryonnaires à l'époque (Massolin 2001 : 30–31 ; Owrarn 1986 : 64). L'Association canadienne de science politique (ACSP), fondée en 1913, va s'inspirer directement de l'esprit du mouvement progressiste américain et avoir un mandat plus large et plus appliqué qu'une association opérant selon une logique disciplinaire. Sa fonction sera de réunir des experts et des intellectuels consacrés à l'étude des problèmes sociaux afin de générer des recommandations innovantes en matière de politiques publiques. Les fondateurs de l'ACSP (l'économiste politique Adam Shortt, son successeur à l'Université de Queen's Oscar Douglas Skelton et l'entrepreneur réformiste et chercheur amateur Herbert Ames) espèrent développer la réputation de l'économie politique comme menant à des retombées pratiques cruciales pour faire face aux enjeux sociaux de l'époque (Massolin 2001, 31 ; Brooks 2007, 36).

Le comité exécutif et la direction de l'ACSP sont largement dominés par des experts formés en sciences sociales, mais l'association trouve sa cohérence dans l'approche de

ses membres envers la résolution des problèmes sociaux plutôt que dans les diplômes de ceux-ci. Les conférenciers s'attardent à toute une gamme d'enjeux économiques, politiques et sociaux, mais ils partagent généralement une approche fondée sur l'examen systématique des problèmes sociaux afin d'informer les politiques publiques. Les activités de l'ACSP sont dérangées par l'éruption de la guerre et cette association s'écroule en 1915 pour n'être reconstruite qu'en 1929. Par contre, selon Doug Owrap, l'ACSP est tout de même singulière dans les années 1910 en ce qu'elle s'organise autour d'une approche plutôt qu'en fonction d'un ensemble spécifique de problèmes. Elle forme ainsi une tentative sans précédent pour asseoir l'autorité des sciences sociales en tant que discours privilégié d'une élite intellectuelle qui oriente sa production vers l'élaboration des politiques publiques (Owrap 1986 : 64–67).

### **3.4. La réforme de la fonction publique**

Pendant les premières décennies du XXe siècle, l'enchantement par rapport au laissez-faire économique est en retrait dans les mouvements de réforme canadiens. Cette désillusion s'observe également chez les experts en sciences sociales comme Oscar Douglas Skelton, Édouard Montpetit et Samuel Morley Wickett. Or, malgré la crise sociale en cours, les gouvernements successifs de Wilfrid Laurier de 1896 à 1911 et le Parti libéral en général demeurent hésitants et méfiants à l'idée d'une augmentation des interventions du gouvernement. L'écart entre l'élite politique et l'élite intellectuelle sur cette question est à la fois idéologique et générationnel. Pour un économiste politique comme Oscar Douglas Skelton, née en 1879, l'inaction face aux défis des sociétés industrielles est plus à même de provoquer l'irruption de sentiments socialistes ou communistes que l'augmentation du rôle du gouvernement. En contraste, la perspective des libéraux relève de la pensée sociale des générations précédentes. Pour Laurier et ses alliés, le rôle du gouvernement dans la sphère économique et sociale ne doit dépendre que de l'élimination des barrières aux initiatives des individus (Owrap 1986 : 32–35). À ce titre, les politiques du gouvernement fédéral s'appuient

sur les prémisses de la pensée politique victorienne relatives à la responsabilité individuelle et à l'admissibilité à la charité. Le système d'aide sociale à la charnière du XIXe et du XXe siècle est perçu comme devant reposer principalement sur la débrouillardise individuelle, la charité privée, le soutien familial et la réforme morale. Le rôle de l'État est conçu de manière « résiduelle », c'est-à-dire qu'il vise à combler les insuffisances des initiatives volontaires. De manière générale, l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'aide sociale est sporadique et relève surtout de bourses émises pour financer des organismes communautaires, des institutions privées ou des responsabilités municipales et provinciales (Hodson 1990 : 20-21 ; Owrarn 1986 : 36 ; voir aussi Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995).

Nonobstant cette hésitation, des projets de régulation en matière de relations industrielles, de santé publique et de protection des enfants vont voir le jour dans les provinces à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. Certaines de ces initiatives découlent des enquêtes de la Commission royale sur les relations entre le capital et le travail qui, déjà pendant les années 1880, montrent du doigt les conditions difficiles de la classe ouvrière (Hodson 1990 : 27-30). Entre 1900 et 1910, les perturbations de l'ordre public et des activités économiques par des conflits ouvriers de plus en plus nombreux et de plus en plus violents vont conduire le gouvernement à établir des principes juridiques plus formels pour encadrer la négociation collective. Ces réformes se font surtout sous l'impulsion de William Lyon Mackenzie King, qui devient sous-ministre puis ministre du Travail pendant cette période (Owrarn 1986 : 36-38).

Au cours des premières décennies du XXe siècle, les mouvements de réforme vont œuvrer à motiver les provinces et le gouvernement fédéral à établir diverses mesures législatives et institutionnelles pour gérer les enjeux de l'époque. Dans ce contexte, l'insuffisance des recettes fiscales du gouvernement, la complexification croissante des enjeux ainsi que la corruption, la partisanerie et l'incompétence des politiciens et des

fonctionnaires sont perçues comme des entraves importantes à la résolution des problèmes sociaux. Devant ces défis, les spécialistes en sciences sociales deviennent de plus en plus convaincus de l'importance de leurs connaissances. Ils bénéficient aussi d'une plus grande reconnaissance comme en témoigne leur rôle dans L'*Ontario Commission on Unemployment* de 1915. Certains économistes politiques réinvestissent cette autorité naissante dans les mouvements de réformes urbaines pour faire la promotion du développement des gouvernements municipaux et de la formation d'experts-conseillers pour l'administration publique (Owram 1986 : 30–34, 41–49, 54–55, 74–77 ; Rutherford 1971 : 213–215). La réforme urbaine n'est qu'une facette particulière du courant progressiste canadien, lui-même fortement influencé par des développements parallèles dans d'autres pays industrialisés (Rutherford 1971 : 216–217). Au sein de ce mouvement plus large figurent des programmes pour réformer la fonction publique fédérale, notamment dans l'optique de la rendre plus rationnelle, méritocratique et responsable (Brooks 2007, 37).

Au début du XXe siècle, la bureaucratie fédérale conserve largement les structures mises en place au cours du siècle dernier. Elle hérite aussi de leurs problèmes et de leur réputation. Largement décrite comme une institution stagnante et inefficace par les Commissions royales et les enquêtes qui se penchent sur son fonctionnement, la fonction publique fédérale de l'époque est victime des aléas du clientélisme politique et elle est vue comme incapable d'attirer et capter une main-d'œuvre compétente. Dans ce contexte, la présence d'experts au gouvernement est surtout réservée aux départements plus techniques. L'État embauche des arpenteurs, des géodésiens, des agronomes, des entomologistes, des astronomes et des forestiers qui disposent de compétences reconnues. Le ministère de la Justice accueille un certain nombre d'hommes compétents. De plus, de rares personnalités comme Joseph Pope, qui est sous-secrétaire pour le secrétaire d'État des Affaires extérieures entre 1909 et 1925, maintiennent une réputation de conseillers compétents et respectés. Néanmoins, l'état de la fonction publique et le règne du clientélisme aux dépens du mérite ne sont guère

considérés comme conducteurs à l'infusion d'une expertise en sciences sociales pour alimenter la capacité du gouvernement en matière de politiques publiques rationnelles (Granatstein 1982 : 19–24). Devant ces limites, les membres de la communauté naissante des sciences sociales s'inspirent de l'éthos de la réforme de l'administration publique qui se dessine aux États-Unis et imaginent une association plus directe entre l'expertise et l'élaboration des politiques publiques au Canada.

William Lyon Mackenzie King, lui-même formé en sciences sociales, est un important catalyseur de la participation des experts dans la sphère politique pendant cette période. Ses propres activités au ministère du Travail et les projets de loi qu'il introduit lui permettent de mettre en pratique sa vision de l'économie politique comme une forme « d'activisme amélioratif ». Par ailleurs, les conseils de conciliation des conflits ouvriers, mis en place grâce à ses législations, offrent une occasion pour divers experts en sciences sociales de s'investir dans les enjeux sociopolitiques de l'époque. Au cours de son mandat comme ministre du Travail, King entretient des liens étroits avec les intellectuels canadiens. Il offre aussi des contrats de recherche à des experts comme l'économiste politique O. D. Skelton et le statisticien R. H. Coats. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'économiste politique de Queen's et mentor de Skelton, Adam Shortt, attire aussi l'attention de King. Shortt va siéger à titre de conciliateur sur plus de onze conseils de conciliation du ministère du Travail. Puis, en 1908, il laisse son poste universitaire afin de devenir le premier commissaire à la nouvelle Commission de la fonction publique du Canada. Même si ses efforts connaissent un succès limité, il va œuvrer au cours de son mandat à abolir les nominations partisans et instaurer un système de sélection méritocratique pour la fonction publique canadienne. Il détient ce poste jusqu'en 1917 (Massolin 2001 : 31–32 ; Owrarn 1986 : 67–69).

La réforme de la fonction publique fédérale est un combat de longue haleine qui témoigne de la difficulté de rompre avec les privilèges des membres du parlement

relatifs aux recommandations politiques. Le Canada-Uni a introduit des examens pour la fonction publique naissante en 1857, mais comme ces épreuves produisent une certification de nature non compétitive, elles ne peuvent servir à discriminer entre les candidats. Des mesures compétitives d'examen sont mises en place avec les réformes qui inaugurent la Commission de la fonction publique en 1908. Par contre, ces mesures ont une portée limitée et ne s'appliquent qu'au service dit « interne » ; laissant la majorité des employés du gouvernement sous la gouvernance des anciennes habitudes de clientélisme (Hodgetts 1955 : 42–43 ; Owsram 1986 : 70 ; Granatstein 1982 : 24).

Certaines avancées relatives à la réforme de la fonction publique sont instituées en réponse aux impératifs de la Première Guerre mondiale, mais l'extension de cette impulsion en temps de paix est incertaine. En 1918, plusieurs intellectuels et réformistes conçoivent les enjeux de l'ère industrielle comme nécessitant la reconduction de ces efforts. En conformité avec les préceptes du progressisme, ces réformistes vont promouvoir une fonction publique qualifiée capable de fournir aux décideurs politiques les conseils nécessaires à la réalisation de leurs ambitions de réforme. Une coalition d'individus vaguement associés va se mobiliser en défense des principes méritocratiques pour l'embauche et la promotion au gouvernement. Les intellectuels et les réformistes qui composent ce mouvement forment des organisations comme le *Civil Service Research Committee* et le *Civil Service Reorganization Association*. Ils œuvrent aussi de concert avec la Commission de la fonction publique pour faire la promotion des principes de mérite et d'efficacité. En 1918, le gouvernement de Robert Borden officialise des réformes qui introduisent des examens d'entrée compétitifs pour une grande majorité des postes gouvernementaux. Les luttes relatives à la conception de la fonction publique ne sont point résolues par ces rénovations, mais l'élimination du clientélisme au nom d'un principe méritocratique facilite l'affirmation du statut des spécialistes en sciences sociales qui font la promotion de leurs propres compétences pour guider la prise de décision politique (Granatstein 1982 : 24–25 ; Owsram 1986 : 126–128). En d'autres mots, ces réformes ouvrent la voie

à de nouveaux critères d'embauche à s'imposer dans un champ bureaucratique qui s'autonomise progressivement par rapport au clientélisme électoral.

Malgré ces avancées, l'usage d'économistes pour administrer les stratégies économiques de la nation est encore embryonnaire dans les années 1920. Le peu d'expertise en science économique au gouvernement est surtout concentré au bureau de statistique du Dominion plutôt qu'au ministère des Finances. Néanmoins, les efforts de plusieurs spécialistes en sciences sociales pour faire valoir leur autorité auprès du gouvernement fédéral vont porter leurs fruits pendant cette décennie. Leurs succès se traduisent en contrats et en engagements temporaires auprès des ministères, des commissions royales et des délégations canadiennes de diverses organisations internationales associées à la Société des Nations. Ces gains vont aussi mener à l'émergence d'une nouvelle classe de fonctionnaires hautement éduqués, dévoués à la gouvernance efficace et convertis à la nécessité d'avancer des politiques et des interventions socioéconomiques pragmatiques (Owram 1986 : 128–129, 131).

Les premières instances de recrutement de spécialistes en sciences sociales se font par les canaux politiques habituels, en particulier par l'entremise des réseaux autour du premier ministre Mackenzie King qui accède à la tête du Parlement en 1921. Pendant les trois premières législatures de King, soit entre 1921 et 1930, c'est le ministère des Affaires extérieures qui connaît la pénétration la plus importante d'experts en sciences sociales (King détient d'ailleurs un double mandat comme premier ministre et secrétaire d'État des Affaires extérieures). Ce déroulement débute avec le recrutement d'Oscar Douglas Skelton en 1925. Des liens entre cet économiste politique de Queen's et le Parti libéral se dessinent déjà depuis plusieurs années, mais son entrée dans la fonction publique va se concrétiser graduellement à partir de 1922. À l'époque, King est impressionné par une présentation sur les politiques étrangères du Canada donné par Skelton au *Canadian Club* d'Ottawa. Il commence alors à entretenir l'idée

d'intégrer Skelton aux Affaires extérieures. Après deux ans d'engagements temporaires auprès de King et ce ministère, Skelton est nommé sous-ministre des affaires extérieures en 1925 alors que l'ancien sous-ministre Joseph Pope prend sa retraite. Dans les années qui suivent la nomination de Skelton, des historiens et des économistes politiques sont recrutés à ce ministère, dont Hume Wrong en 1927, Lester B. Pearson et H. L. Keenleyside en 1928 et Norman Robertson en 1929. Hume Wrong est engagé grâce à ses liens avec Vincent Massey (lui-même nommé diplomate par King en 1926), mais les autres embauches se font par l'entremise d'examens compétitifs introduits aux Affaires extérieures en 1927. Nonobstant leurs qualifications, plusieurs de ces experts sont des partisans libéraux. Cette posture leur octroie des accès politiques importants et une chance de rayonner dans le champ du pouvoir. Néanmoins, elle leur impose aussi une prudence. Adoptant à la fois la figure de l'expert et celle du fonctionnaire, leur réputation, leur autorité, leur légitimité et leur identité nécessitent une certaine prise de distance vis-à-vis des partis politiques (Granatstein 1982 : 28–44 ; Owram 1986 : 129–131).

### **3.5. Du réformisme à l'expertise en sciences sociales**

Au cours des premières décennies du XXe siècle, les sciences sociales se sont introduites dans l'arène de la réforme sociale au Canada. Dans ce contexte, la mobilisation d'enquêtes sociales par des militants progressistes et religieux brouille les frontières entre ces sciences et l'activisme réformiste ou la charité chrétienne. Des professions et des disciplines naissantes comme le travail social et l'économie politique prennent appui sur les mouvements de réforme pour faire valoir leurs formes d'intervention particulières alors même qu'ils font concurrence à l'autorité des registres de sens des autres groupes qui investissent ce mouvement. Ces registres de sens incluent la médecine et la religion, mais, au niveau des enjeux de gouvernance, ce sont les entrepreneurs qui incarnent l'expertise concurrente par excellence en maniant une autorité considérable en matière de développement économique et de gestion des



organisations. Entre 1914 et 1918, les quelques membres du mouvement progressiste recrutés dans la fonction publique fédérale pour gérer les mesures de guerre sont surtout des entrepreneurs influents ou des amateurs qui entretiennent déjà des liaisons avec des politiciens. En fait, dans une certaine mesure, les priorités de la Première Guerre mondiale vont surtout perturber le développement des sciences sociales canadiennes en vidant les départements universitaires de leurs étudiants et en occasionnant la fermeture d'organisations comme l'ACSP et la *Civic Improvement League* (Owram 1986 : 50–51, 81, 101). Or, si elle forme un intermède difficile pour le développement des sciences sociales au Canada, la Première Guerre mondiale va tout de même alimenter l'éthos des sciences dans ce pays (Massolin 2001 : 24).

Au début du XXe siècle, des entrepreneurs industriels et une nouvelle génération de professeurs universitaires orientés vers la recherche scientifique vont s'aligner pour créer un véritable mouvement consacré à la promotion de la recherche industrielle. L'Association des manufacturiers canadiens, le Congrès des métiers et du travail du Canada, les chambres de commerce locales et le *Royal Canadian Institute* vont faire campagne auprès des gouvernements de Laurier puis de Borden pour encourager la mise en place d'une politique scientifique industrielle (Massolin 2001 : 21 ; Gingras 1986 : 187 ; Enros 1983 : 14–15). C'est par contre la Première Guerre mondiale qui marque le véritable coup d'envoi de la science au Canada, notamment par la création du *Honorary Advisory Council for Scientific and Industrial Research* (plus tard renommé Conseil national de recherches du Canada ou CNRC). Fondé en 1916, le CNRC est créé dans l'optique d'encourager la recherche industrielle. Or, dominé par des universitaires intéressés par le développement de la recherche au Canada, le Conseil met rapidement en place un système de subventions et de bourses vouées à des programmes de formation et de recherche. En mobilisant le langage du « besoin national », le CNRC encourage la reconnaissance et la légitimation du rôle des scientifiques dans le développement de la nation et facilite de sorte la consolidation du

rôle du professeur-chercheur dans les universités (Gingras 1986). Les entreprises privées sont aussi essentielles au financement des sciences à partir de cette période. À la fin de la Première Guerre mondiale, il y a un peu moins de quarante laboratoires industriels au Canada alors qu'à l'aube de la Deuxième Guerre mondiale on en compte déjà près de mille (Enros 1983 : 15).

Au Québec, l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences est fondée en 1923 et organise ses premiers congrès dans les années 1930 ce qui contribue l'autonomisation des sciences (voir Gingras 1994). Par contre, la production scientifique dans les institutions francophones reste marginale pendant l'entre-deux-guerres. À partir des années 1940, ce sont les biologistes qui à la suite de Marie-Victorin sont les premiers à intégrer plus solidement le monde de la science, mais en absence de débouchés, peu d'étudiants s'inscrivent à l'Université pour s'aventurer dans une carrière scientifique dans les années 1920 et 1930. Ceux qui poursuivent une éducation scientifique sont pour la plupart des membres du clergé ou associés à une communauté religieuse et donc déjà prédisposés à une carrière en enseignement (d'ailleurs on demande principalement aux sciences de fournir un « complément culturel » aux individus destinés aux professions libérales). En absence d'une bourgeoisie économique francophone qui aurait pu « assurer le financement d'un solide réseau scientifique et technologique » et entretenir des « postes permanents et bien rémunérés », le développement des sciences dans les institutions francophones doit dépendre d'une part de la demande générée par les membres des professions libérales qui cherchent à « renouveler leur légitimité » et d'autre part de l'intérêt des communautés religieuses à maintenir leur emprise sur l'éducation (Fournier 2004 : 27, 83–90). Selon Marcel Fournier, la situation est similaire pour la Faculté des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal : « Pour les diplômés de cette faculté, la formation en sciences sociales n'est qu'un complément de culture, un supplément de capital culturel pour des étudiants dont la formation première est le

plus souvent juridique et qui entendent s'orienter vers le champ politique ou le domaine des affaires publiques » (Fournier 2004 : 89).

Le développement des sciences sociales reste partout relativement embryonnaire, mais de manière générale les spécialistes en sciences sociales de l'entre-deux-guerres vont se nourrir de la dépendance croissante de la société à l'égard des universités pour promouvoir leur rôle dans la gestion des problèmes modernes. Les années 1920 constituent déjà une décennie importante sur le plan du développement de l'autorité des sciences sociales relative à la gestion des affaires publiques. Plusieurs universitaires vont siéger à des conseils, devenir commissaires royaux, mener des enquêtes officielles et témoigner devant des comités. D'autres vont accepter des postes au ministère des Affaires extérieures ou au Bureau de statistiques. Plus que jamais, les sciences sociales sont mobilisées pour rendre intelligibles les bouleversements socioéconomiques et politiques qui transforment les sociétés modernes. Au cours des années 1920, les experts et les professionnels formés en sciences sociales vont faire avancer leurs assises institutionnelles et leur légitimité (Massolin 2001 : 33–34 ; Owsram 1986 : 122–125).

Les curriculums classiques demeurent importants dans les universités de l'entre-deux-guerres, mais ils sont de plus en plus confrontés à la concurrence de nouveaux programmes de commerce, de finance, d'administration des affaires, de sciences sociales, de médecine, d'ingénierie et de sciences appliquées. En 1920, les sciences économiques, la science politique et la psychologie sont largement considérées comme des disciplines distinctes de la philosophie. Dans quelques institutions, des cours sont aussi offerts en géographie et en sociologie. Par ailleurs, l'éducation en histoire est de plus en plus légitimée par sa capacité d'éclairer les problèmes de l'époque plutôt que par son rôle dans le développement culturel et intellectuel des étudiants. À partir des années 1920, l'Université de Toronto, l'Université de Montréal, McGill, Queen's,

l'Université de la Saskatchewan et l'Université de la Colombie-Britannique affichent des corps professoraux en sciences sociales de tailles considérables. Une part croissante de ces professeurs se considère comme des spécialistes formés dans des disciplines spécifiques plutôt que comme des généralistes dont la formation première est en histoire, en philosophie ou en théologie. Par ailleurs, de plus en plus d'universités établissent des distinctions entre les disciplines de sciences sociales individuelles. Aux dépens de la rubrique générale de l'économie politique, plusieurs intellectuels s'identifient comme des économistes, des politologues et des sociologues (Harris 1976 : 248 ; Owrarn 1986 : 122–123 ; Massolin 2001 : 68–72).

De manière générale, le développement de l'application industrielle et commerciale des sciences va transformer l'image traditionnelle de l'université. L'Université de Dalhousie est une des premières universités canadiennes à offrir un diplôme en commerce, mais c'est la création d'un programme d'étude dans ce domaine à l'Université de Toronto en 1909 qui déclenche une institutionnalisation accélérée de tels programmes dans les universités canadiennes. Entre 1910 et 1920, des programmes d'études en affaires, en commerce ou en finance sont créés à Queen's, à McGill, à l'Université de l'Alberta et à l'École des hautes études commerciales de Montréal. Mis à part l'École des HEC, ces programmes conservent souvent une orientation théorique qui découle de leur dépendance vis-à-vis des curriculums d'économie politique et de science politique. Néanmoins, en 1920 les principales universités canadiennes ont toutes des programmes d'étude dans des domaines commerciaux ou entrepreneuriaux contribuant à l'arrimage des universités aux nouvelles exigences de l'économie canadienne (Massolin 2001 : 72–73 ; Owrarn 1986 : 62–63 ; Harris 1976 : 242–245).

L'ascension de l'expertise et des qualifications formelles se fait aussi sentir dans les cercles de réforme progressistes. Entre 1918 et 1929, plusieurs domaines de la réforme sociale traditionnellement dominés par des bénévoles et des théologiens sont de plus en plus administrés par des professionnels et des experts spécialisés. Significativement,

le travail social se dégage progressivement de son association à la charité religieuse pour devenir une occupation professionnelle à part entière. Étant passé du registre de la charité organisée à celui du bien-être social, le travail social est graduellement pris en charge par une classe de professionnels salariés pourvus d'une éducation reconnue. L'aile montréalaise de la charité organisée incarnée par le *Montreal Charity Organization Society* offre des cours pour les travailleurs sociaux de 1913 à 1915, mais la formation de ces professionnels va éventuellement se déplacer vers les universités. Le premier département universitaire de service social du Canada est fondé à l'Université de Toronto en 1914, suivi par un département à McGill en 1918. En 1922, le département de service social de McGill est réorganisé en un département combiné de sociologie et de service social dirigé par le sociologue Carl Dawson. Ce changement est rapidement renversé avec la création de l'École de travail social de McGill, mais la chaire de sociologie va conserver la direction des programmes. En se liant aux universités et aux sciences sociales, en développant des méthodes « scientifiques » pour asseoir leurs interventions et en étalant leur engagement pratique et appliqué, les travailleurs sociaux sont résolus à établir leur statut de professionnels dont l'expertise relève des sciences sociales. Au cours des années 1920, une série d'organisations va étayer cette professionnalisation, dont le *National Committee for Mental Hygiene*, la *Canadian Association of Child Protection Officers*, le *Canadian Social Hygiene Council* et, crucialement, la *Canadian Association of Social and Health Work* fondé en 1926 (Irving 1992 : 13–14 ; Owram 1986 : 123–124, 132 ; Harris 1976 : 294–295 ; voir aussi Shore 1987).

Entre temps, le CCCW cherche à établir son influence sur la communauté des travailleurs sociaux. Il vise aussi à remplir son mandant en représentant les intérêts du domaine du bien-être des enfants à l'échelle nationale, en diffusant des informations pertinentes relatives à ce domaine et en coordonnant les efforts en matière de bien-être des enfants au Canada. Ces objectifs sont largement poursuivis par l'entremise de ses

activités de recherche et de publication. Au cours de cette décennie, le CCCW va produire des rapports sur les développements pratiques et légaux dans le domaine du bien-être des enfants pour faire la promotion de nouvelles mesures et obligations, dont l'établissement de normes de soins standardisées et de statuts de protection des enfants. Les écrits du CCCW vont aussi défendre la mise en place de structures provinciales pour pourvoir et administrer ces soins et offrir cette protection. Plus largement, les études réalisées par le CCCW servent à informer l'opinion et la conscience du public par rapport aux enjeux de la protection des enfants, tout en faisant la promotion de diverses réformes. D'autres publications comme l'édition révisée du *The Canadian Mothers' Book* permettent au Conseil de diffuser des instructions pour l'allaitement, le soin des nouveau-nés, la cuisine, les premiers soins et la gestion du foyer. Le CCCW va aussi organiser les *Canadian Conferences on Child Welfare* qui se tiennent annuellement et offrent au Conseil l'opportunité d'étendre son réseau, de recruter de nouveaux membres, de développer ses relations avec le public et de diffuser ses recommandations en matière de réformes. Ces conférences sont particulièrement importantes pour les efforts du CCCW relatifs à l'avancement de normes et principes de soins et d'interventions. Les activités du CCCW vont participer à l'établissement de standards professionnels pour encadrer le domaine du bien-être des enfants. Elles vont aussi faire la promotion d'une plus grande participation des gouvernements provinciaux dans ce domaine, même si le CCCW favorise avant tout une organisation du travail social autour du secteur communautaire (Hodson 1990 : 80–81 ; 100–101 ; 127–129).

Cette transition relative vers l'autorité des experts et des professionnels prend forme dans un contexte difficile pour les mouvements de réforme amateurs. Selon Doug Owsram, la Première Guerre mondiale va avoir des effets mitigés sur les programmes progressistes. D'un côté, l'effort de guerre et les symboles qu'il mobilise donnent un sens nouveau à la volonté de perfectionner la société et alimentent les causes progressistes pour quelque temps. Le ralliement de la nation autour de l'engagement

militaire réveille le sentiment d'appartenance des Canadiens et fournit de nouveaux arguments pour affronter la pauvreté et les problèmes urbains. De même, devant les exigences de la guerre, la cause de l'efficacité organisationnelle va bénéficier d'une importance inédite. La réforme morale connaît aussi des succès, notamment dans le dossier de la prohibition. Parallèlement, plusieurs des ambitions politiques des mouvements de réforme vont progresser en bond entre 1914 et 1918. Au cours de la guerre, les impôts sur le revenu et sur les entreprises sont introduits, des éléments de la fonction publique sont réformés, le rôle du gouvernement dans le domaine de l'aide sociale augmente, la nationalisation des chemins de fer est déclenchée et le suffrage féminin commence à percer. Néanmoins, la durée du conflit et les mesures autoritaires comme la conscription vont nourrir le cynisme des Canadiens et accentuer les divisions politiques et sociales au sein des mouvements de réformes. Si O'ram remarque une certaine résurgence dans l'enthousiasme à l'égard des programmes de réforme après la guerre, il note tout de même que celle-ci s'estompe rapidement avec la fragmentation des mouvements progressistes par la suite. Dans un contexte déjà marqué par des tensions sociales, des divisions économiques et la mémoire de l'autoritarisme des mesures de guerre, le rôle approprié du gouvernement vis-à-vis de l'individu est devenu un enjeu aussi urgent que controversé. Le climat politique qui suit la Première Guerre mondiale est plus polarisé qu'il ne l'était auparavant et la peur du bolchévisme alimente ces divisions (O'ram 1986 : 80–88, 99–111).

La nature de ce déclin des mouvements de réformes amateurs et religieux pendant l'entre-deux-guerres n'est pas une évidence. Les membres des Églises chrétiennes sont certainement divisés sur le sujet de l'interventionnisme étatique, mais une part importante de la communauté religieuse se montre manifestement ouverte à la participation du gouvernement par l'entremise de politiques sociales. Par ailleurs, le langage des enquêtes sociologiques et de la promotion des politiques sociales reste empreint d'une symbolique chrétienne et ces initiatives demeurent souvent dans

l'orbite des mouvements protestants et catholiques. À ce titre, l'usage de techniques d'investigation sociale modernes est une armature supplémentaire de l'action sociale religieuse (Warren 2004 : 412).

Néanmoins, ce glissement relatif du registre religieux vers celui de l'expertise alimente une plus grande reconnaissance des spécialistes en sciences sociales qui remportent davantage de succès pour faire reconnaître leur autorité relative à la résolution des problèmes sociaux et à l'élaboration des politiques publiques. Leurs efforts se soldent par des assises organisationnelles plus solides, mais aussi par une plus grande productivité et une plus grande reconnaissance. Entre autres grâce à la présence croissante d'économistes, de politologues et de sociologues dans les universités, plusieurs fondements institutionnels pour le développement des sciences sociales vont émerger, dont des associations, des organisations, des revues disciplinaires ou professionnelles et des magazines intellectuels. Fondée en 1922, la Société historique du Canada (SHC) va permettre à sa revue, le *Canadian Historical Review*, de former un forum plus large accueillant des publications en économie politique et en sciences sociales. D'autres espaces de discussion vont aussi émerger. Ceux-ci incluent des revues professionnelles (comme le périodique *Social Welfare* du SSCC créé en 1918), des magazines intellectuels (comme *Canadian Forum* créé en 1920) et la revue annuelle d'économie politique de l'Université de Toronto, *Contributions to Canadian Economics* (créé en 1928). Ces magazines et ces revues se joignent à d'autres périodiques plus anciens et toujours en fonction. Ceux-ci comprennent des exemples comme le *Queen's Quarterly*, le *Canadian Magazine of Politics, Science, Arts and Literature*, la Revue trimestrielle canadienne, l'Action catholique, Parler français et l'Action française. Le département d'histoire et d'économie politique de Queen's va aussi publier une série de *bulletins* entre 1911 et 1930. Dans ce contexte, l'économie politique est certainement la science sociale qui progresse le plus. Pendant les années 1920, plus de quarante monographies en économie politique sont publiées au Canada, soit autant que pendant le siècle précédent. L'ACSP est ressuscitée en 1929



et, à partir de 1935, elle publie sa propre revue intitulée le *Canadian Journal of Economic and Political Science*. La Société canadienne d'agroéconomie est aussi formée en 1929, mais la Revue canadienne d'agroéconomie n'est créée qu'en 1952 (Owram 1986 : 122 ; Harris 1976 : 199, 330–332, 387, 442).

Les mouvements progressistes au Canada et aux États-Unis s'inscrivent dans des développements analogues qui voient l'émergence et la mobilisation de divers groupes de réformes composés principalement par des hommes et des femmes de classe moyenne. Or, au Canada les problèmes sociopolitiques et socioéconomiques liés à l'industrialisation et à l'urbanisation ne suscitent une attention publique généralisée que plus tardivement. Les États-Unis connaissent un boom industriel d'envergure après la guerre civile et les progressistes américains prennent largement conscience des conséquences sociales de ces développements socioéconomiques au cours des années 1890. En 1900, les Américains disposent d'un mouvement de réforme bien organisé. En contraste, le Canada connaît une industrialisation plus graduelle et n'éprouve une croissance industrielle plus accélérée qu'à partir de la fin des années 1890. Par conséquent, l'organisation des mouvements de réformes en réponse à ces transformations est elle aussi graduelle. Ces mouvements ne deviennent une « force nationale » que pendant les années 1910, notamment en s'inspirant des exemples américains et britanniques (Owram 1986 : 78).

L'autonomisation des sciences sociales vis-à-vis des mouvements de réformes se fait aussi plus rapidement aux États-Unis. Dans ce pays, l'émergence des grandes fondations philanthropiques et l'institutionnalisation précoce d'un système universitaire décentralisé vont permettre à l'expertise en sciences sociales de s'établir plus formellement dans les premières décennies du XXe siècle. Ces développements sont aussi propices à l'émergence d'instituts de recherche indépendants qui investissent rapidement l'arène de l'élaboration des politiques publiques. Au Canada, la

constitution de réseaux d'intellectuels et d'experts en sciences sociales cherchant à faire valoir leur autorité sur les enjeux de l'époque va davantage reposer sur des organisations de réforme. À partir des années 1920, leurs efforts vont se répercuter en s'appuyant sur la fonction publique, des dispositifs temporaires de discussion et de consultation et une collection de clubs et d'associations de natures diverses. Ce dernier développement et les évolutions subséquentes forment l'objet des prochains chapitres.



## CHAPITRE IV

### LA CONQUÊTE DE L'ÉTAT CANADIEN

En Europe et aux États-Unis, les sciences sociales sont mobilisées dans le contexte des appels à la réforme à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces sciences partent de pratiques d'investigation empirique et théorique pour élucider diverses situations sociales problématiques et pour formuler des initiatives de réforme (Wagner 2001 : 41–42). Au Canada, c'est surtout à la toute fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle que les enquêtes et les sondages sociaux deviennent les instruments d'analyse par excellence des mouvements réformistes. Ces approches relèvent d'une volonté d'appréhender le monde social et les comportements humains de manière objective afin d'informer l'action sociale et politique. Les membres de ces mouvements utilisent des méthodes qui peuvent être à la fine pointe de la recherche sociale et ils formulent cet usage en continuité avec des objectifs de réforme morale et sociale s'inspirant autant du mouvement progressiste que de divers courants religieux. Comme ailleurs en Occident, ces approches sont structurées par les préoccupations morales, ethniques, politiques et économiques des groupes sociaux dominants ou ascendants. Ces préoccupations deviennent manifestes dans l'arène de la réforme en structurant les luttes de classements relatives aux relations entre classes, genres et ethnies (cf. chapitre 3). Pendant ce temps, les spécialistes en sciences sociales canadiens participent activement aux associations disciplinaires américaines. Ils forment aussi leurs propres associations à partir des années 1920 et 1930. En 1940, le Conseil canadien de recherche en sciences sociales est fondé avec le soutien de fondations américaines, soit la Fondation Carnegie, puis la Fondation Rockefeller (Richardson et Fisher 1999 : 12).

À partir des années 1920, les sciences sociales canadiennes sont épaulées par des assises institutionnelles embryonnaires dans les universités. Celles-ci assurent la conduite de leurs activités et la transmission de leurs connaissances. Elles alimentent aussi la reconnaissance de la spécificité de leurs interventions. Dans ce contexte, les sciences sociales s'autonomisent progressivement par rapport au réformisme amateur. Or, comme le souligne Warren, la dissociation de la sociologie vis-à-vis de la cosmologie chrétienne ne se fait que tardivement au Canada alors que s'opère « une perméabilité du vocabulaire du *social gospel* et du catholicisme social dans le langage de la modernisation ». Selon lui, la sociologie ne fait qu'opérer une sublimation de l'éthos religieux qui se trouve reconduit dans une « téléologie moderniste » qui s'assimile « à la providence divine ». Ces projets et leurs instruments sont interchangeables : « plan divin » et « progrès », « communauté » et « collectivisation », « charité » et « sécurité sociale », « œuvres de bienfaisance » et « organisations du service social » et ainsi de suite, jusqu'à ce que soit occulté « l'horizon religieux sur lequel s'était découpée l'histoire de la discipline sociologique ». Par des mutations progressives qui passent par diverses figures hybrides, la sociologie canadienne va finir par adopter les catégories des sciences modernes aux dépens des postures intellectuelles religieuses, mais sa préhistoire repose sur un projet de « restauration sociale » qui se distingue du programme de « contrôle social » avancé par la sociologie américaine depuis les années 1920 (Warren 2004 : 407–409, 421–423).

Dans le cas des sciences économiques, la rupture avec la vocation morale du savoir est plus fondamentale. Le caractère politique de la gouvernance est refoulé pour faire place à son acception comme une œuvre d'ingénierie, consacrant une attitude technocratique qui diffère de l'engagement salutaire des groupes progressistes et des espoirs de providence sociale des intellectuels religieux. Devant les horreurs que conjurent les radicalismes des années 1930 et 1940, les sciences économiques sont de plus en plus

envisagées de manière apolitique, déniaient toute idéologie et tout concept de classe pour avancer une rationalité pragmatique au service de l'État (Owram 1986 : 261–262).

En se distinguant du réformisme amateur et en s'incarnant dans des catégories professionnelles, les spécialistes en sciences sociales solidifient graduellement la différenciation de leurs discours et de leurs habiletés. Ce processus de différenciation dénote l'émergence d'un rapport distinctif et privilégié entre la consultation en matière de politiques publiques et les registres de sens appartenant aux sciences sociales. L'institutionnalisation de ce rapport est l'objet du présent chapitre qui aborde l'ascension des sciences sociales dans les espaces publics, politiques et bureaucratiques. Dans ce trajet, ce n'est pas une coïncidence que l'introduction et la gestion des nouveaux programmes de l'État-providence coïncident avec la percée des sciences sociales. La Grande Dépression et la cause de la planification pour la reconstruction pendant la Deuxième Guerre mondiale catalysent l'ascension d'une nouvelle élite intellectuelle qui avance des solutions novatrices aux défis de l'époque.

La catégorie particulière de « l'analyste de politiques publiques » émerge dans le contexte de l'après-guerre, mais l'avènement de cette profession s'inscrit dans un processus plus large et plus ancien qui relève de la constitution d'un rapport privilégié entre l'autorité cognitive du langage de l'expertise en sciences sociales et l'élaboration des politiques publiques. Comme le souligne Stephen Brooks, ce processus implique diverses dimensions. La crédibilité des experts repose en partie sur des titres et des qualifications qui définissent les experts et leur groupe et qui reconnaissent une formation, une compétence et une fonction. Dans ce sens, la progression de cette crédibilité est consubstantielle au processus de rationalisation moderne, c'est-à-dire à la substitution de l'autorité arbitraire de la personne par une autorité fondée sur des règles techniques et impersonnelles. Cette histoire raconte aussi l'ascension de certains groupes (des « experts », des « bureaucrates » et des « élites intellectuelles ») qui par ailleurs entretiennent des relations avec d'autres groupes et avec les forces temporelles

du monde social. Enfin, la consolidation de cette autorité entraîne des conséquences culturelles qui relèvent de la valorisation symbolique du discours expert, voire de son élévation comme « *lingua franca* » des débats, discussions et plaidoyers relatifs aux politiques publiques (Brooks 2007, 31-35). La trame historique qui passe par l'ascension et la consolidation du discours expert pour aboutir à sa généralisation se joue sur ces dimensions techniques, politiques et culturelles.

L'entretien d'une capacité technique reconnue et accréditée passe par l'expansion du système universitaire et par la consolidation, en son sein, de disciplines relativement autonomes vouées à la formation de spécialistes pourvue de compétences particulières. Les fondements sociologiques qui expliquent la consolidation de l'autorité de l'expertise renvoient aussi aux groupes sociaux constitués par la reconnaissance de celle-ci, et de ce fait, aux ressources matérielles et symboliques du monde social mobilisés par les experts qui structurent leurs relations avec d'autres groupes sociaux. Au Canada, l'entrée dans le champ intellectuel d'une nouvelle génération d'intervenants formés en sciences sociales dans les années 1920 et 1930 se fait par l'organisation d'une élite intellectuelle séculière qui tire son autorité d'un mode d'argumentation matérialiste et trouve sa cohésion dans un réseau d'organisations. L'investissement des membres de cette nouvelle élite dans l'arène de la réforme (d'abord autour du nationalisme canadien puis autour de la crise économique) va reconduire la portée politique de leurs projets qui dans les années 1930 se solde par des alliances opportunes avec les partis politiques fédéraux dans l'espoir d'y trouver un véhicule pour leurs ambitions et leurs engagements. Cette entrée dans le champ politique conduit ensuite au champ bureaucratique. En dernière instance, c'est le cercle élargi du Parti libéral qui facilite l'accès des experts en sciences sociales aux positions privilégiées de la bureaucratie fédérale. C'est au cœur de ces relations que naît la version canadienne de la figure du « technocrate » au service d'un nouveau libéralisme pragmatique. Mais d'autres relations vont faire apparaître des figures d'intervention

politique différentes qui se distinguent notamment par leur dissonance vis-à-vis de cette configuration politique dominante. C'est le cas des « intellectuels critiques » ou « socialistes » liés aux organes précaires de la gauche politique. C'est aussi le cas des « intellectuels torys » qui résistent aux mutations culturelles du XXe siècle. Des intellectuels loyaux aux préceptes du libéralisme classique sont également présents, même s'ils sont moins actifs qu'ils ne le sont aux États-Unis et en Europe.

Cette structuration des figures d'intervention politique est probablement liée à la reconfiguration du champ intellectuel. N'étant plus tributaires des clergés ou des mouvements de réforme amateurs pour véhiculer leurs engagements politiques, les intellectuels tissent de nouveaux rapports, notamment en construisant et en exploitant de nouvelles positions et oppositions. L'autonomisation du champ intellectuel a pour effet de permettre à de nouvelles hiérarchies et prises de position de s'imposer par l'entremise de la concurrence au sein de ce champ. Parmi ces positions figurent des situations plus hétéronomes qui entretiennent des rapports avec d'autres groupes sociaux : le technocrate, l'intellectuel engagé, etc. À ce titre, les universités offrent des appuis pour des interventions politiques épaulées par le capital de reconnaissance accumulé dans le monde académique. Cependant, l'image de l'universitaire désengagé est aussi reconduite dans les enceintes disciplinaires qui prennent forme à l'époque et génèrent des forums plus autonomes d'échanges entre pairs.

Le déploiement des intellectuels dans le champ politique est donc pluriel. Par contre, l'émergence des technocrates forme un rapport singulier et privilégié entre la frange hétéronome et spécialisée du champ intellectuel et une coalition politique libérale et pragmatique qui œuvre à définir les frontières d'un nouveau centre dominant au sein du champ politique canadien. Ce libéralisme pragmatique prend forme progressivement depuis le tournant du siècle par la juxtaposition d'une méfiance croissante vis-à-vis du laissez-faire et de la volonté de préserver l'économie de marché. En prenant racine sur le socle des responsabilités croissantes du gouvernement fédéral,



cette philosophie s'institutionnalise en s'appuyant sur les outils de gouvernance macroéconomique keynésiens et sur les programmes sociaux de l'État-providence. Les périodes qui correspondent à la Grande Dépression et à la Deuxième Guerre mondiale marquent l'avènement de cette nouvelle configuration politique nationale. Elles marquent aussi l'investissement du champ bureaucratique par des spécialistes en sciences sociales qui vont introniser ces nouvelles pratiques et administrer leur application et leur fonctionnement.

#### **4.1. La formation d'une élite intellectuelle**

La création de supports de diffusion et la fondation d'associations savantes aux cours des années 1920 (par exemple, la SHC en 1922 et l'ACSP en 1929) vont permettre aux sciences sociales d'acquérir des assises institutionnelles embryonnaires (cf. chapitre 3). Ces développements rudimentaires vont aussi continuer dans les années 1930. En 1940, les universités canadiennes comportent cumulativement des programmes en psychologie, en sciences économiques, en science politique, et de manières plus précaires, en anthropologie, en sociologie et en géographie. Par ailleurs, les départements universitaires que se partagent les sciences économiques et la science politique sont très souvent également responsables de l'enseignement en commerce, en finance ou en administration des affaires. Des associations disciplinaires vont aussi émerger pendant ces années. La Société canadienne de géographie fondée en 1929 vise surtout à vulgariser la géographie, mais la création d'un comité canadien de l'Union géographique internationale (UGI) en 1934 fournit les bases d'un semblant d'association savante pour la géographie canadienne. La psychologie crée elle aussi une association à l'époque avec la fondation de la Société canadienne de psychologie (SCP) en 1939 (Harris 1976 : 386–389, 442). Or, dans les années 1920 et 1930, les associations disciplinaires ne sont pas des organisations cloîtrées et spécialisées. La SHC forme un forum pandisciplinaire qui témoigne du caractère perméable de ces

espaces discursifs. De manière similaire, les conférences de l'ACSP attirent non seulement des universitaires, mais aussi des politiciens, des fonctionnaires et des hommes d'affaires. Ces organisations forment un appui au prestige de leurs membres et pour les discussions et les activités de réseautage de l'élite intellectuelle et politique de l'époque (Owram 1986 : 148–150).

Au Québec, les balbutiements institutionnels des sciences sociales francophones débutent avec la génération d'Édouard Montpetit (par exemple, à l'École des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal fondée en 1920) et se poursuivent avec la cohorte de Georges-Henri Lévesque (par exemple, à l'École des sciences sociales de l'Université de Laval fondée en 1932). Ces figures sont quasi toujours porteuses d'habitus mixte, reflétant les médiations qu'ils opèrent entre différents espaces sociaux et registres de sens, voire entre la raison séculière et la culture scientifique d'un bord et l'autorité du dogme catholique et la pensée thomiste de l'autre. Même si l'enseignement à Montréal est surtout assuré par des juristes, les programmes de sciences sociales dans les universités francophones pendant les années 1920 et 1930 sont largement dominés par les préceptes doctrinaux de l'Église. À leurs débuts, ces écoles ont comme mission d'épauler l'émission de la doctrine sociale de l'Église déjà effectuée par d'autres initiatives comme l'École sociale populaire et les Semaines sociales. L'emprise du clergé sur l'École des sciences sociales de l'Université de Laval est particulièrement manifeste et vise à « exercer une influence intellectuelle et morale auprès des jeunes générations ». Même une fois réorganisée en 1938 pour offrir une formation et des diplômes en sciences sociales à la prochaine élite québécoise, soit les « futures journalistes, professeurs, apôtres sociaux, aumôniers professionnels, fonctionnaires et hommes d'états », l'École de Laval continue à aspirer au contrôle doctrinal de l'enseignement social. Une sécularisation partielle s'opère pendant les années 1940 alors que l'École des sciences sociales prend de l'expansion et devient une faculté, mais cette reconfiguration a d'abord comme effet d'instituer un mode d'enseignement hybride (entre la doctrine thomiste et les sciences

sociales) caractéristique de la conception dualiste des sciences sociales (à la fois normative et positive) du Révérend Père Lévesque (Fournier 2004 : 101–118).

Le développement des sciences sociales dans des institutions savantes et universitaires dans les années 1920 et 1930 coïncide avec la formation et la mobilisation d'un réseau d'intellectuels (surtout anglophones) qui chevauchent ces institutions ainsi que divers clubs et forums de discussion. Les membres de ce réseau partagent plusieurs caractéristiques. La plupart ont une éducation universitaire ou collégiale, plusieurs enseignent à l'université et certains vont finir par occuper des postes universitaires de haut niveau. Ils sont aussi généralement d'origine de classes-moyennes ou supérieure (peu de gens issus de milieux moins fortunés disposent d'une éducation supérieure à l'époque). Par ailleurs, la plupart des intellectuels qui composent cette communauté sont relativement jeunes. Les membres plus âgés de la communauté intellectuelle canadienne, comme O. D. Skelton et Édouard Montpetit, vont faire le pont entre la génération des réformistes du début du XXe siècle et celle de la Grande Dépression. D'autres comme Frank Underhill et Clifford Clark forment une frange intermédiaire. Par contre, dans les années 1930, la majorité des intellectuels qui investissent cette communauté gravitent autour de la mi-trentaine. Les membres de cette nouvelle génération partagent l'expérience de la Première Guerre mondiale et ont en commun un passage dans le système universitaire pendant les années 1920. Ils entretiennent un enthousiasme pour les idées qui se discutent dans les salles de classe et les séminaires à l'époque et ils maintiennent souvent des relations interpersonnelles qui relèvent de leur passage dans des institutions communes (Oxford en particulier). À ce titre, ils composent la première génération d'étudiants à profiter de l'enracinement (relativement) plus solide des programmes de sciences sociales dans les universités. Ils sont aussi éduqués alors que ces disciplines cherchent à démontrer leur pertinence vis-à-vis des affaires publiques. Le poids des sciences sociales dans leur formation signifie qu'ils accordent davantage de sérieux aux explications sociales et environnementales

des problèmes sociaux plutôt qu'aux explications individuelles ou morales. Les intellectuels vaguement associés qui composent cette nouvelle génération se réclament d'une objectivité supérieure à celle de ceux qu'ils perçoivent comme des démagogues et des manipulateurs d'émotions. Ils se voient comme des champions de la rationalité et font l'apologie de la recherche, de la discussion et des débats ouverts, mais ils restent souvent convaincus de la précellence de leur point de vue. Leur parcours et leur éducation leur confèrent un sentiment de distinction vis-à-vis de la masse, mais aussi par rapport aux élites plus hétéronomes qui s'engagent dans les affaires publiques à partir des chambres de commerce et des associations sectorielles. Enfin, le passage des activistes de la réforme morale à l'organisation d'une élite intellectuelle engendre une masculinisation de l'arène de réforme. L'éducation universitaire comme fondement « des contacts personnels et professionnels » de cette nouvelle élite occasionne une sélection démographique notable. Le mouvement féminin continue en parallèle, mais demeure distinct et quelque peu réduit par le déclin de la réforme morale. Les membres féminins de la nouvelle élite intellectuelle, comme l'économiste politique associée à la *League for Social Reconstruction* Irene Biss et la première directrice du CCCW Charlotte Whitton, sont plutôt rares (Owram 1986 : 135–148, 159).

Cette homogénéité relative est aussi une propriété des groupes plus spécifiques et mieux connus de ce réseau. À partir des années 1930, plusieurs fonctionnaires hautement éduqués investissent la fonction publique canadienne pour se joindre au cercle autour d'O. D. Skelton et former le « mandarinat » du service public fédéral. Sauf exception, ces fonctionnaires ont tous des formations universitaires, souvent acquises dans des universités prestigieuses en Angleterre (Oxford en particulier) ou aux États-Unis. Ils sont tous blancs, Anglo-Saxons et pour la plupart protestants. Ils sont aussi bien intégrés aux clubs et aux associations qui entretiennent les conférences et les activités de réseautage de la communauté intellectuelle de l'époque. Certains mandarins se connaissent avant de se retrouver dans la fonction publique et la plupart partagent un style de vie de classe moyenne relativement similaire. Ils finissent par

étendre leurs relations à leurs périodes de loisirs et même leurs femmes deviennent amies (Granatstein 1982 : 6–13). Les traits d’une élite intellectuelle distincte sont aussi caractéristiques des leaders de la *League for Social Reconstruction* (LSR). La LSR est un cercle d’intellectuels et activistes socialistes fondé au début des années 1930, d’abord à Montréal et à Toronto. Plusieurs membres assidus ont une éducation collégiale et travaillent comme instituteurs, membre d’un clergé ou travailleurs sociaux. Certains, comme le membre du *social gospel* et président honorifique de la LSR, J. S. Woodsworth, sont des politiciens associés à la *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF). D’autres sont des étudiants universitaires ou des femmes au foyer. Par contre, la direction de la LSR est largement dominée par des professeurs universitaires qui composent le flanc gauche de la communauté intellectuelle. À ce titre, plusieurs membres de la LSR s’investissent dans les autres associations qui réunissent les intellectuels de l’époque. En 1933, c’est J. S. Woodsworth à l’âge de cinquante-neuf ans et le professeur d’histoire de l’Université de Toronto Frank Underhill à quarante-trois ans qui forment le peloton sénior de la LSR alors que la majorité des membres de cette organisation sont à la fin de leur vingtaine ou au début de leur trentaine (Horn 1980 : 4, 13–15).

Les désaccords entre les intellectuels et les divisions politiques de l’époque empêchent ces nouvelles élites de former un véritable front politique commun, mais dans les cercles qu’ils maintiennent, ils entretiennent un respect mutuel et des relations interpersonnelles qui traversent les lignes de faille idéologiques à peine définies par les partis politiques. Ils œuvrent pour la plupart autour d’un terrain d’entente largement hérité des mouvements progressistes du début du siècle. À ce titre, les intellectuels canadiens vont promouvoir un usage judicieux des connaissances et des compétences d’individus hautement qualifiés et ils partagent une méfiance vis-à-vis du capitalisme débridé, mais leurs ambitions de réforme demeurent pragmatiques, modérées et évolutives plutôt que radicales et révolutionnaires (Owram 1986 : 170–172). La LSR

est l'exception qui prouve la règle en avançant un socialisme coopératif géré par des experts et institué par voie électorale plutôt que par des ambitions révolutionnaires. Le Parti communiste canadien pour sa part est largement marginal et fortement persécuté par la loi et par les forces de l'ordre (Horn 1980 : 13, 203).

Outre les universités et les associations académiques, les échanges au sein de cette communauté intellectuelle naissante trouvent des assises dans des magazines comme *Canadian Forum* et dans une collection de clubs et d'associations de natures diverses. Ces assises organisationnelles ne sont pas fortuites. Les clubs et les associations prolifèrent à l'époque, en particulier depuis les années 1920. Ces organisations jouent divers rôles et adoptent différentes missions, mais au cours de la décennie qui précède la Grande Dépression les intellectuels canadiens qui investissent ces institutions sont surtout préoccupés par la nature du Canada et par son rôle dans l'Empire britannique et dans le monde en général. Dans les années qui suivent la Première Guerre mondiale, la communauté intellectuelle canadienne est confrontée à la question des relations futures entre le Canada, la Couronne et la communauté internationale. Les événements et les développements culturels et politiques qui mènent à l'affirmation du statut de Dominion autonome du Canada en 1926, et qui officialisent cette juridiction par le Statut de Westminster en 1931, motivent l'engagement des intellectuels canadiens par rapport aux enjeux internationaux et engendrent la formation d'organisations comme la *Canadian League of Nation Society* et le *Canadian Institute of International Affairs*. En parallèle, plusieurs membres de l'élite intellectuelle canadienne sont amenés à vouloir construire un sentiment national canadien pour répondre aux incertitudes du lendemain de la guerre et pour contrer l'impression d'une fragmentation de la société canadienne. La volonté de modeler l'opinion publique pour promouvoir ce nationalisme va mener à la réorganisation et à la revitalisation des *Canadian Clubs* (Vipond 1974 : 1–21 ; Owram 1986 : 150–153).

La *Canadian League of Nation Society* (CLNS) tire ses origines de la sollicitation de la division canadienne du *Round Table* par Percy Hurd un parlementaire britannique chargé d'inspirer le soutien du Canada pour son adhésion à la Société des Nations. Les efforts de Hurd mènent à la reconduction de ce projet par le banquier et membre influent du Round Table, Arthur Glazebrook. En retour, Glazebrook recrute Newton Rowell, un ancien membre influent du cabinet de Borden, pour qu'il fasse la tournée des *Canadian Clubs* et d'autres organisations afin de promouvoir la Ligue des Nations. En recueillant l'appui de plusieurs élites dans les grandes villes canadiennes, Glazebrook, Rowell et leurs alliés acquièrent progressivement l'élan nécessaire à la fondation de la CLNS en 1921. Sir Robert Borden en est le premier président. Jusqu'à sa dissolution en 1942, cette organisation va continuer à attirer des membres de haut profil, mais sa vocation première est de faire la promotion de la coopération internationale et de la Ligue des nations auprès du grand public canadien. L'enthousiasme pour ce genre d'initiative ne fait certainement pas l'unanimité au sein de l'élite et de la population canadienne. Le Canada entretient diverses factions relatives à ces questions, dont des pro-impérialistes et des isolationnistes. Néanmoins, la création de la Société et son succès relatif dans la diffusion d'information sur les affaires internationales (par exemple, par son périodique : *Interdependence – A Monthly Review of the League of Nations and Foreign Affairs*) témoignent de son inscription dans le courant des problématiques dominantes de l'époque (Page 1977 : 29–50).

Ce contexte fait aussi émerger d'autres exemples de petits groupes intéressés par les relations internationales. En 1914, Mackenzie King va tenter de transposer les principes de la conciliation ouvrière aux relations internationales en fondant la *Canadian Association for International Conciliation*, mais débordés par ses propres fonctions King va laisser cette organisation s'évanouir quelque temps après le déclenchement des hostilités en Europe (Ferns et Ostry 1955 : 102–104). La section canadienne de la

*Round Table* est elle-même active dans le domaine des affaires extérieures et les Canadiens sont bien représentés à l'*Institute of Pacific Relations* (IPR) (Abelson 2009 : 23). Par la fin des années 1920, l'IPR dispose d'un conseil national au Canada et une section locale à Montréal, à Toronto et à Vancouver (Hooper 1988 : 101).

L'importance croissante des enjeux internationaux motive aussi l'émergence du *Canadian Institute of International Affairs* (CIIA), fondé en 1928 dans l'optique d'émuler le *Royal Institute of International Affairs* (RIIA). L'intention des fondateurs du RIIA fut depuis longtemps d'encourager la fondation d'organisations similaires dans les Dominions de l'empire. En 1926, cet objectif est explicitement adopté dans la charte de cette organisation. L'intérêt pour la fondation d'une déclinaison canadienne du RIIA est également entretenu par les membres canadiens du RIIA et de l'IPR. En effet, Newton Rowell, qui est membre canadien du RIIA, cherche d'abord à reproduire cette organisation au Canada avant d'être persuadé d'entreprendre la fondation de la CLNS en 1921. En 1925, Rowell va s'allier à John Nelson (un journaliste réputé de Vancouver très actif dans l'organisation des filiales canadiennes de l'IPR). Ce dernier va mener la charge pour la création du CIIA dans l'espoir que cette organisation puisse être responsable de la délégation canadienne aux conférences de l'IPR. C'est au cours de rencontres entre des membres canadiens du RIIA, des représentants canadiens de l'IPR et d'autres membres de l'élite politique, économique et intellectuelle canadienne que les projets pour la création du CIIA vont se concrétiser. Vers la fin de 1926, les germes des sections locales du CIIA commencent à s'organiser à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver (une division informelle est aussi créée à Ottawa l'année suivante). En 1927, Nelson obtient l'approbation officielle du RIIA pour former une organisation canadienne affiliée. Le CIIA est formellement institué en 1928 avec Sir Robert Borden comme président et plusieurs Canadiens influents au sein de son conseil exécutif. À partir de ce moment, cette organisation agit à titre de conseil national pour l'IPR au Canada (Greathed 1969 : 91–115).



Le CIIA entretient aussi des liens étroits avec la CLNS. Plusieurs membres fondateurs du CIIA dont Sir Robert Borden, Newton Rowell et l'éditeur du *Winnipeg Free Press* John W. Dafoe sont également des leaders au sein de la CLNS. En plus de partager des locuteurs, leur collaboration relève presque d'une division du travail. Alors que la CLNS adopte une vocation populaire pour rejoindre le grand public canadien, le CIIA entretient des groupes d'études et des rencontres plus exclusifs (Page 1977 : 50). Le CIIA est une pièce centrale de la réticulation des intellectuels de l'époque liant les spécialistes universitaires, les mandarins de la fonction publique et l'élite canadienne plus large. Le professeur et fonctionnaire F. H. Soward (1977) parle d'un « triangle canadien » pour décrire son propre cheminement à l'université, au CIIA et au ministère des Affaires extérieures.

Le réseau d'intellectuels qui se constitue à l'époque pénètre rapidement le CIIA qui devient un forum important pour la confrontation des visions divergentes du rôle du Canada à la lumière de la situation internationale plus délicate des années 1930. En particulier, certains membres du CIIA (surtout ceux qui sont actifs auprès de l'IPR) sont des nationalistes canadiens de plus en plus désillusionnés par rapport à l'impérialisme britannique, d'autres (en particulier les anciens membres du RIIA) préfacent leurs points de vue d'une loyauté à la Couronne et d'un sentiment d'unité vis-à-vis de l'empire. Ces divisions démarquent les positions des intervenants relatives à la réponse du Canada dans l'éventualité d'une intensification des tensions mondiales. Elles entretiennent aussi des débats sur les principes qui doivent gouverner le choix de la réponse à ce contexte, notamment en ce qui a trait de l'interprétation des obligations du Canada à l'égard de l'empire britannique. Par sa composition, le CIIA concentre des confrontations entre les franges de l'élite canadienne qui cherchent à définir les politiques étrangères du pays. À partir de 1939, la cause de la guerre va unir les camps qui composent le CIIA et faciliter la formation d'une relation consultative quasi officielle entre les membres du CIIA et le ministère des Affaires extérieures. Ces

échanges alimentent la forte intégration des intellectuels et des fonctionnaires canadiens sur le plan des affaires étrangères. Au cours de cette période, le camp indépendantiste est avantagé par la direction de John W. Dafoe. Il est également alimenté par E. J. Tarr, avocat et président de la *Monarch Life Insurance Company*, qui succède à Dafoe à la présidence du CIIA en 1937. En investissant le CIIA, Tarr, Dafoe et leurs alliées vont bénéficier d'un espace pour faire valoir la cause d'un plus grand rôle pour le Canada sur la scène internationale, mais aussi d'une autonomie nationale plus importante vis-à-vis de la Grande-Bretagne (Roberts 2012 : 637–654).

La revitalisation des *Canadian Clubs* est une autre facette de l'organisation de l'élite intellectuelle canadienne. Ces clubs émergent originalement à la fin du XIXe siècle. Le premier *Canadian Club* est créé en 1892 à Hamilton en Ontario pour fournir un forum de discussion sur divers enjeux ostensiblement dans l'optique d'encourager le développement d'un public patriotique et averti. Les *Canadian Clubs* vont se multiplier rapidement un peu partout au pays. Ils inspirent aussi la création de quelques *Women's Canadian Clubs*. Les premiers membres des *Canadian Clubs* sont surtout des hommes d'affaires, mais plusieurs activistes progressistes vont aussi fréquenter leurs rencontres. En fait, l'éthos des *Canadian Clubs* est généralement plus réformiste que celui de l'*Empire Club* (fondé en 1903). Un organisme qui chapeaute ce réseau, l'*Association of Canadian Clubs*, est fondé en 1909 pour parrainer les conférences nationales annuelles, mais à l'époque cette association ne dispose pas de personnel permanent pour coordonner les activités coutumières des clubs individuels. Après une période de stagnation pendant la Première Guerre mondiale, le réseau de *Canadian Clubs* entre en déclin à partir de 1919 et peine à faire concurrence aux clubs de service qui prolifèrent à l'époque (Rotary, Kiwanis, Lions etc.). Par 1924, les *Canadian Clubs* comptent soixante-dix-sept succursales officiellement affiliées à l'association nationale et plus de cinquante autres organisations non affiliées pour un total d'au moins trente-mille membres, mais les membres réellement actifs sont plutôt rares et plusieurs clubs ont simplement cessé de recruter. Néanmoins, pour les élites canadiennes qui fréquentent

ces clubs le rôle de ces organisations dans la promotion de l'unité nationale est trop important pour les laisser tomber en ruine. Entre 1924 et 1926, par la force directrice d'E. J. Tarr, des mesures sont prises pour revitaliser les *Canadian Clubs* en fournissant à l'association nationale un siège permanent à Ottawa. En 1926, une nouvelle constitution est adoptée qui renouvelle l'engagement de ces clubs envers la promotion de la culture canadienne et l'entretien d'un public éclairé. Le premier secrétaire de l'association nationale des *Canadian Clubs*, soit le jeune boursier de la fondation Rhodes Graham Spry, va mener à terme cette revitalisation. Celui-ci dirige plusieurs initiatives, dont la fondation d'un magazine officielle, *The Canadian Nation*, en 1928 (Vipond 1974 : 223–250 ; Owram 1986 : 153).

La mission générale de l'association nationale est de coordonner les activités des clubs locaux dans l'optique de produire des citoyens informés. Graham Spry, E. J. Tarr et leurs collaborateurs entretiennent la perspective des auteurs progressistes par rapport aux responsabilités des élites intellectuelles dans la formation de l'opinion publique en démocratie. De concert avec le reste de cette élite, les leaders du réseau des *Canadian Clubs* maintiennent un sentiment d'obligation vis-à-vis de leur responsabilité comme façonneurs de la pensée populaire. À ce titre, ils offrent leurs connaissances en contrepoids à ce qu'ils perçoivent comme les forces régressives de la propagande intéressée (Vipond 1974 : 222, 259–262, 265 ; Owram 1986 : 153–154). Les *Canadian Clubs* vont aussi agir à titre de point de rencontre crucial pour la formation et le développement de la nouvelle élite intellectuelle. Les clubs partagent des membres avec les autres organisations fréquentées par la communauté intellectuelle et ils fournissent une avenue de réseautage par laquelle se tissent des contacts, des liens d'amitié et des coalitions de réforme provisoires (Owram 1986 : 154–155). Par moment, ces liens vont faciliter la mobilisation des ressources matérielles et symboliques de la communauté intellectuelle à des fins politiques. Par une approximation de la fonction de « l'intellectuel collectif » (Sapiro 2009 : 10–11, 14), le

*Canadian Radio League*, fondé en 1930 pour promouvoir le rôle du secteur public dans la radiodiffusion, actualise la capacité de réseautage des clubs et cumule l'autorité symbolique des élites intellectuelles qui le compose (Owram 1986 : 155–157).

#### **4.2. L'organisation des sciences sociales académiques**

L'élite intellectuelle qui prend forme dans les années 1920 et 1930 est aussi responsable du développement des sciences sociales académiques dans les années 1930 et 1940. Ces développements témoignent d'une tension entre les engagements sociaux des spécialistes en sciences sociales et la reconduction d'une posture autonomiste par certains universitaires. L'organisation des sciences sociales va se faire de concert avec la modernisation des universités. De leur responsabilité essentiellement culturelle au XIXe siècle, les universités se transforment progressivement pour faire place aux professions, aux sciences appliquées, aux sciences naturelles et dans une moindre mesure aux sciences sociales. Ces dernières commencent à s'organiser de manière plus permanente pendant l'entre-deux-guerres alors que les sciences industrielles connaissent une percée impressionnante. Les sciences sociales obtiennent des assises institutionnelles embryonnaires dans les universités au cours des années 1920, mais vingt ans plus tard, ces disciplines sont encore marginales. Leurs progrès sont aussi inégalement répartis. La grande majorité des spécialistes en sciences sociales dans les universités canadiennes sont des économistes ou des historiens. La sociologie, la géographie et la psychologie peinent à s'établir et les politologues sont généralement marginaux par rapport aux économistes dans les départements d'économie politique. De plus, si les programmes de premiers cycles sont manifestement laissés-pour-compte, les programmes doctoraux sont quasi inexistants. La plupart des spécialistes en sciences sociales de l'époque font leur doctorat à l'étranger. Pour certains, cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle semble alimenter le fossé entre la maîtrise technique de la nature qui s'accélère et la capacité de contrôle social qui éprouve peu de succès face aux problèmes de la nation (Fisher 1999 : 86 ; Fisher 1991 : 6, 17).

Quelques centres de recherche universitaires en sciences sociales sont fondés dans les années 1930 et 1940. De manière générale, ces centres sont rattachés à des sujets de recherche qui intéressent des usagers ou des donateurs publics et privés. Le gouvernement ontarien va financer la fondation du *Department of Educational Research* à l'Université de Toronto en 1931 et la création de l'*Institute of Local Government* à l'Université de Queen's en 1944. Au Québec, le Centre pour la recherche sociale est fondé et financé par l'Université Laval en 1943. Le rôle de la fondation Rockefeller est particulièrement important dans la création de centres universitaires à l'époque. Elle finance l'*Institute of Child Study* à l'Université de Toronto en 1926, l'*Institute of Public Affairs* à l'Université Dalhousie en 1936 et l'*Allan Memorial Institute of psychiatry* à l'Université McGill en 1943. Entre-temps, l'*Industrial Relations Centre* est fondé à l'Université Queen's en 1937 grâce à une campagne de financement (auprès d'entreprises, d'organisations syndicales et de gouvernements) mené par une compagnie à but non lucratif établit par John D. Rockefeller Jr., soit l'*Industrial Relations Councilors Inc.* Enfin, les centres qui œuvrent dans les domaines de l'Administration publique ou des Relations de travail, soit l'*Institute of Public Affairs*, l'*Industrial Relations Centre* et l'*Institute of Local Government*, vont bénéficier d'un supplément venant de projets contractuels (Almeida 2007 : 99–104).

Les sciences sociales vont aussi se doter d'une organisation nationale en 1940. La mobilisation pour la création d'une organisation responsable du développement des sciences sociales à l'échelle nationale se fait progressivement au cours des années 1930. En 1935, le gouvernement conservateur de R. B. Bennett cherche à fonder une agence dont le rôle pour les sciences sociales serait analogue à celui du CNRC pour les sciences naturelles. Il envisage un « Conseil économique du Canada » pouvant effectuer et commander des recherches et produire des rapports et des recommandations relatives aux conditions socioéconomiques et aux problèmes sociaux du Canada. Ce projet est rapidement abrogé par les libéraux qui prennent le pouvoir en

octobre (Harris 1976 : 443). Cependant, d'autres organisations semblent vouloir s'imposer comme association nationale pour la recherche en sciences sociales. Pendant les années 1930, le CIIA en particulier va profiter du soutien de la Fondation Rockefeller pour étendre ses activités de recherche et de publication au-delà des affaires internationales. De plus, en 1939 la Société Royale du Canada et le CNRC sont tous les deux considérés comme des candidats potentiels pour abriter une section dédiée aux sciences sociales (Fisher 1991 : 7).

C'est par contre le Conseil canadien de recherche en sciences sociales (CCRSS), fondé en 1940, qui va former la première organisation nationale officiellement consacrée à la représentation de l'ensemble des sciences sociales au Canada. L'organisation du CCRSS se fait au cours de diverses rencontres à partir de 1938. Celles-ci réunissent des spécialistes en sciences sociales, des membres de la fonction publique, des représentants des fondations philanthropiques américaines et des délégués du *Social Science Research Council* des États-Unis. C'est Harold A. Innis du département d'économie politique de Queen's, Reginald G. Trotter du département d'histoire de Queen's et John E. Robbins de la division éducative du Bureau de Statistique du Dominion qui mènent la charge pour la création du CCRSS. Ensemble, ils acquièrent le soutien de la Fondation Carnegie et plus tard de la Fondation Rockefeller pour financer les activités du Conseil. Ils vont aussi rédiger la première ébauche de sa constitution. Le CCRSS est conçu pour représenter les quatre principales associations disciplinaires en sciences sociales du pays, soit l'ACSP, la SCP, la SHC et l'UGI. Il compte aussi huit « membres à titre individuel » de provenances diverses et quatre « membres associés » pour représenter la fonction publique (Fisher 1999 : 86–87 ; Harris 1976 : 443 ; Fisher 1991 : 8).

L'influence de l'attitude autonomiste d'Innis est centrale dans l'orientation générale du conseil. En s'appuyant sur un financement philanthropique, en cantonnant les représentants de la fonction publique aux sièges des membres associés (qui n'ont aucun

droit de vote) et en encourageant les autres membres à démissionner s'ils obtiennent un poste à temps plein au gouvernement, le CCRSS adopte une perspective explicitement autonomiste vis-à-vis de l'État. L'ACSP, la SCP, le CIIA, le CNRC et les membres individuels du CCRSS vont effectuer divers contrats gouvernementaux pendant la guerre, mais le CCRSS en tant que tel va éviter de tels engagements et refuse systématiquement chaque invitation des comités de reconstruction du gouvernement. Pour les fondateurs du Conseil, la démarcation des sciences sociales passe par deux distinctions, la première entre la recherche pure et appliquée et la deuxième entre le scientifique et le non scientifique. Six disciplines sont conservées pour former la frontière des sciences sociales, soit la science politique, les sciences économiques (ou l'économie politique), la sociologie, la psychologie, la géographie et l'histoire. D'autres disciplines comme l'anthropologie, le droit et la démographie sont par moment représentées parmi les membres du Conseil, mais, tout comme l'éducation, le travail social et l'économie agricole, on ne leur octroie pas une représentation officielle. Selon Donald Fisher, une perspective s'impose selon laquelle ces disciplines sont perçues comme étant soit trop « pratiques », trop « professionnelles », pas suffisamment « scientifiques » ou trop rattachées à l'élaboration des politiques publiques. Cette attitude est certainement distincte de celle du Conseil américain qui maintient des liens et des interactions plus régulières avec le gouvernement (Fisher 1999 : 87-90 ; Fisher 1991 : 9-15).

L'attitude d'Innis pénètre aussi la position du Conseil vis-à-vis de la spécialisation. L'ascension des sciences économiques qui se distingue de plus en plus des approches en économie politique est envisagée avec cynisme par Innis qui adhère à une vision plus holiste des sciences sociales. Il condamne particulièrement l'étroitesse des savoirs commandés par la bureaucratie et la surspécialisation. Au cours des années 1930, il critique les dangers de la partialité et de l'exiguïté qui pourchassent l'impétueuse instrumentalisation de connaissances spécialisées par le gouvernement et l'industrie

(Massolin 2001 : 37–39 ; Owram 1986 : 193–194, 275). Parallèlement, la charte du CCRSS idéalise son rôle de coordinateur entre différentes disciplines et l'orientation générale de plusieurs de ses activités reflète l'opinion favorable d'Innis envers l'interdisciplinarité (Fisher 1999 : 80–81). Sa vision est celle d'une valorisation de l'éducation dans son état faiblement différencié et imparfaitement séparé du projet moral et culturel des lettres (Massolin 2001 : 102–111).

Les sciences sociales disposent dorénavant d'une organisation consacrée à leur développement en tant qu'espaces d'investigation autonomes. Le CCRSS est alors surtout responsable du financement de projets de recherche et de bourses d'études. Il est rejoint par le *Humanities Research Council of Canada* (HRCC) en 1943 (Fisher 1991 : 1–2, 15–27). Par contre, la différenciation croissante des sciences sociales montre les limites de la coordination des savoirs envisagées par Innis et les fondateurs du CCRSS. Au cours des années 1930, les sciences économiques canadiennes se dépouillent de plus en plus des approches historicistes de l'économie politique. Cette discipline échange son exotérisme et son holisme pour une quantification croissante et une attitude technique et apolitique vis-à-vis de ses problèmes de recherche. D'autres disciplines comme la sociologie commencent à affirmer leur indépendance par rapport à l'économie politique. Ces spécialisations mettent à l'épreuve l'ouverture des sociétés savantes. À partir des années 1940, le rôle de l'ACSP comme forum public est confronté à sa transformation progressive en association principalement académique (Owram 1986 : 197, 262–262, 274–275).

#### **4.3. La crise économique et l'entrée dans le champ politique**

Au début des années 1940, les sciences sociales canadiennes vont commencer à établir les bases institutionnelles de leur autonomie relative. Cependant, dans les années 1930, les enjeux économiques mènent la communauté intellectuelle émergente à s'impliquer davantage dans le processus gouvernemental, voire dans le processus politique. La Grande Dépression propulse les rapports de classes et les problèmes économiques au



premier plan des enjeux politiques. L'idée du Canadien comme pionnier, unique responsable de son destin, devient plus difficile à maintenir devant la dépendance croissante des individus vis-à-vis de forces économiques au-delà de leur contrôle. Le chômage, la pauvreté et la dépendance d'une part importante de la population vis-à-vis des maigres mesures de soulagement engendrent un déclin dans le prestige attribué à la capacité de direction de la classe entrepreneuriale et une réduction générale de la confiance autant dans le capitalisme que dans l'élite politique existante. Aux yeux de l'élite et de la classe moyenne, la situation est d'autant plus critique à la lumière du contexte international qui semble démontrer la fragilité des systèmes démocratiques. En revanche, ces difficultés génèrent des opportunités pour les intellectuels et les experts en sciences sociales de l'époque qui s'organisent pour avancer leurs propres solutions (Owram 1986 : 161-162 ; Horn 1980 : 7-10, 12-13).

Avant 1929, ce sont les juridictions provinciales et municipales qui fournissent les terrains les plus propices à l'avancement du rôle des experts et des intellectuels dans la sphère politique. Au cours des premières décennies du XXe siècle, la participation croissante d'une nouvelle classe d'experts dans les affaires publiques passe surtout par des avenues d'intervention relativement locales, dont le travail social, la réforme urbaine et l'assainissement des villes. Or, les troubles économiques des années 1930 vont déplacer l'attention des intellectuels vers un terrain plus large qui, aux yeux de plusieurs, appelle à l'intervention du gouvernement fédéral. À l'heure de la Grande Dépression, la communauté intellectuelle qui se consolide depuis les années 1920 va réinvestir l'arène des problèmes sociaux, cette fois en pénétrant la fonction publique canadienne et les cercles privilégiés des partis politiques fédéraux (Owram 1986 : 176).

La *League for Social Reconstruction* ne fut pas initialement conçue comme une extension de la *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF). Néanmoins, ses liens et ses influences sur ce parti sont notables. La LSR prend forme entre 1930 et 1932

pour regrouper et donner une voix à un réseau d'intellectuels socialistes, d'abord composé d'universitaires de Toronto et de Montréal. Comportant des individus versés dans le socialisme chrétien et *fabian* ainsi que certains marxistes, la LSR fait la promotion du socialisme et de la coopération contre le capitalisme et contre les modèles sociétaux basés sur la concurrence. L'organisation de la LSR fait écho à la volonté de plusieurs intellectuels socialistes de fonder une espèce de *Fabian Society* canadienne. Par son orientation générale et les liens qu'elle tisse avec la CCF, la LSR se pose comme porte-parole d'un socialisme démocratique largement distinct des inclinaisons plus marxisantes des partis travaillistes, du Parti communiste et du Parti socialiste. Avant la création de la LSR, la classe intellectuelle canadienne avait produit peu d'efforts organisés pour formuler une critique des institutions profondes du capitalisme industriel, dont la propriété privée, l'économie de marché et les rapports asymétriques entre le capital et le travail. Si les sections de Montréal et de Toronto demeurent dominantes, la LSR va produire une vingtaine de divisions locales en Ontario et dans les provinces de l'Ouest. Au cours de son existence de 1932 à 1942, les membres de la LSR vont chercher à avancer la cause du socialisme au Canada par des livres, des articles de magazine (surtout dans *Canadian Forum*), des dépliants et des diffusions radiophoniques. Le plaidoyer le plus complet de la LSR est probablement son *Social Planning for Canada* publié en 1935. *Democracy Needs Socialism* (1938) est également fortement représentatif de la pensée du groupe. Or, l'influence la plus claire de la LSR relève de son implication avec la CCF. Le parti et la LSR partagent des membres notables et la LSR fut à plusieurs reprises décrite comme le « *brain-trust* » de la CCF. Au cours des années 1930, les programmes et les politiques de ce parti sont souvent conçus ou influencés par les membres de la LSR. Le Manifeste de Régina de 1933, qui décrit les objectifs de la CCF et les mesures qu'il avance, est rédigé par Frank Underhill et d'autres membres de la ligue. Il est aussi largement inspiré du manifeste de la LSR (Horn 1980 : 10–40, 78).

L'implication des intellectuels dans les cercles conservateurs est plus timide. Au début des années 1930, le parti de R. B. Bennett va organiser une série de conférences joignant des politiciens et des experts de confessions politiques différentes dans des discussions sur divers enjeux de réforme, dont l'appropriation publique des services, l'administration publique et les services sociaux. Certains intellectuels considèrent le Parti conservateur comme un véhicule de réforme potentiel. Cependant, la réponse des conservateurs à la Dépression est pour le moins chancelante. Élus au pouvoir en 1930, ils vont d'abord répondre à cette crise par des politiques protectionnistes et des subsides ponctuels aux provinces pour financer les mesures d'assistance aux chômeurs, mais en 1933 ils édictent un programme d'austérité qui réduit les dépenses de l'État relatives aux travaux publics et aux programmes de soulagement des chômeurs. Face à des pressions montantes, le premier ministre R. B. Bennett change de cap en 1935 et annonce un programme ambitieux de politiques sociales. Cette initiative pour lancer un « *New Deal* » canadien attire l'approbation de plusieurs intellectuels en promettant diverses réformes dont des impôts plus progressifs, des règlements sur le travail et des schèmes d'assurance pour le chômage, la santé et les accidents. Or, la mise en œuvre de ces réformes se fait lentement et la crise continue à étioler le soutien populaire du Parti conservateur alors que de nouveaux partis protestataires génèrent un concours électoral encombré. La victoire des libéraux aux élections de 1935 et la déclaration de l'inconstitutionnalité de plusieurs de leurs réformes par le *Comité judiciaire du Conseil privé* en 1937 vont saper l'élan des conservateurs et leur capacité d'attirer le soutien des intellectuels réformistes. Le développement du rôle des spécialistes en sciences sociales au sein de la bureaucratie fédérale va par contre continuer pendant le passage des conservateurs au pouvoir. Au cours de son séjour comme premier ministre, Bennet va par moment consulter des experts en sciences sociales sur les enjeux économiques de l'époque, notamment dans le cadre des conférences économiques impériales. Il va aussi nommer l'économiste Clifford Clark au poste de sous-ministre des finances et

agrandir le rôle du gouvernement fédéral en fondant la Banque du Canada et le *Canadian Radio Broadcasting Commission* (Owram 1986 : 177–180 ; Bradford 1998 : 25–27 ; Wilbur 1968 : 2–3).

De manière générale, l'élite conservatrice ne va pas établir de relations interpersonnelles étroites avec les intellectuels universitaires comme celles qu'entretiennent les partis de J. S. Woodsworth et de Mackenzie King. Parmi les membres influents du Parti conservateur, seules Bennett et Robert Borden sont bien intégrés dans les réseaux de clubs et de sociétés des intellectuels canadiens. En contraste, les intellectuels qui gravitent autour de ces organisations vont être particulièrement actifs dans les réseaux du Parti libéral (Owram 1986 : 180–182). Avec une majorité en main, King et ses libéraux vont préférer laisser la crise faire son temps et ils se manifestent généralement contre la mise en œuvre de programmes fédéraux ambitieux, notamment pour ne pas froisser les relations avec les provinces et le Québec en particulier (Bradford 1998 : 27). Par contre, en entretenant des liens avec l'aile plus progressiste du parti, notamment par l'entremise de Vincent Massey et son épouse Alice Massey, les intellectuels réformistes vont lutter contre l'ambivalence de King et contre les vestiges du libéralisme classique qui définissent encore une frange importante du parti. Au cours de la première moitié des années 1930, ces liens vont mener à la formation d'une série de groupes d'études qui conduisent les experts et les journalistes du réseau intellectuel canadien vers les cercles privilégiés du parti. L'ascension de ce « *brain-trust* » libéral va provoquer l'indignation de l'aile droite du parti, mais elle est aussi symptomatique de l'expansion du rôle des interventions des intellectuels dans les affaires publiques. Ultimement, ces développements vont solidifier l'intégration des élites culturelles et politiques du pays. Par l'entremise de ces relations, des intellectuels de classe moyenne formés en sciences sociales vont se forger une position forte au sein de la bureaucratie fédérale (Owram 1986 : 182–191).

L'ascension des « mandarins » de la fonction publique fédérale débute avec les initiatives d'O. D. Skelton du Ministère des Affaires extérieures, mais aussi avec celles de Clifford Clark du Ministère des Finances et de Graham Towers de la Banque du Canada. Ces « fondateurs » du mandarinat d'Ottawa vont jouer un rôle important dans le recrutement d'individus hautement qualifiés pour la fonction publique. Ils vont aussi exercer une influence notable sur la définition des qualifications recherchées. Les candidats retenus sont des individus intelligents, charismatiques et autonomes, pour la plupart hautement éduqués et dotés de compétences générales plutôt que techniques ou spécialisées. À l'époque, ces caractéristiques assurent leur intégration dans la gamme de ligues, clubs et sociétés qui définissent la communauté intellectuelle dont la *Canadian League of Nation Society*, le CIIA, les *Canadian clubs*, les associations disciplinaires et la LSR (Granatstein 1982 : 2, 13).

L'intégration croissante des experts dans le processus politique canadien pendant les années 1930 ne reflète pas encore l'ampleur des rapports entre l'expertise et la contre-expertise qui caractérise le contexte politique du *New Deal* aux États-Unis. Néanmoins, la Grande Dépression occasionne la formation de nouvelles relations entre le champ intellectuel et le champ politique au Canada. Les politiciens et les partis politiques affichent une plus grande dépendance vis-à-vis des experts sur divers sujets. Les économistes en particulier bénéficient d'une plus grande autorité alors que l'on fait appel à leur expertise pour interpréter les défis économiques de l'époque. Le climat social et institutionnel des années 1930 permet aux intellectuels et aux experts en sciences sociales d'investir l'arène de la réforme sociale en passant par les champs politiques et bureaucratiques. Or, cette pénétration entraîne aussi des réflexions et des débats sur le rôle des intellectuels en société. Alors que des membres de la LSR comme Frank Underhill et Irene Biss font la promotion de l'engagement politique des intellectuels, Harold A. Innis et E. J. Urwick du département d'Économie politique de l'Université de Toronto vont former un camp à l'autre extrême en condamnant

l'infusion (jugée prématurée) des sciences sociales dans la sphère politique. Entre les deux, la tradition d'économie politique d'Adam Shortt et d'O. D. Skelton avance un autre équilibre qui mène à l'établissement du mandarinat de la fonction publique canadienne. Cette vision, qui est plus librement partagée au sein de l'élite intellectuelle émergente, est fondée sur un idéal professionnel et une conception de l'expertise comme un « engagement détaché » (Owram 1986 : 164–168).

#### **4.4. Les mandarins de la fonction publique**

Le milieu des années 1930 jusqu'à la fin des années 1950 est une période charnière pour le développement de l'analyse de politiques publiques comme profession au Canada. Cette époque marque l'ère du mandarinat de la fonction publique fédérale, soit un groupe de sous-ministres et de hauts fonctionnaires qui disposent d'une influence considérable sur les politiques de l'État grâce à leur expertise et leurs postes de haut niveau (Brooks 2007, 45). La formation de cette élite bureaucratique se fait en cascade. Elle trouve ses germes dans l'expansion du ministère des Affaires extérieures à la fin des années 1920, mais elle se développe également au ministère des Finances et à la Banque du Canada à partir des années 1930. Les membres du mandarinat investissent aussi plusieurs comités d'envergures centraux à l'orientation des politiques du gouvernement fédéral, notamment pendant la Deuxième Guerre mondiale. Par leur proximité au pouvoir politique et par leur visibilité dans des secteurs de plus en plus importants du gouvernement, les mandarins d'Ottawa finissent par former le centre du réseau intellectuel de la réforme progressiste au Canada. Cette prépondérance est également alimentée par l'étendue de leurs relations avec les fonctionnaires étrangers à Washington et à Whitehall. D'ailleurs, si King fait un usage judicieux de cette nouvelle élite bureaucratique, il se montre aussi méfiant par rapport à leur ascension et particulièrement conscient de leur influence croissante (Owram 1986 : 257–260, 301–302 ; Granatstein 1982 : 157).

Les mandarins tracent leurs origines au ministère des Affaires extérieures. Au début des années 1930, Skelton gère une équipe de fonctionnaires hautement qualifiés dans ce ministère, dont Hume Wrong (chargé de cours en histoire à l'Université de Toronto), Lester B. Pearson (également chargé de cours en histoire à l'Université de Toronto), Norman Robertson (récipiendaire d'une bourse Rhodes et doctorant au *Robert Brookins Graduate School of Economics and Political Science*) et Hugh Keenleyside (professeur d'histoire à l'Université de la Colombie-Britannique). En 1935, Loring Christie (avocat formé à Harvard et ancien consultant pour le ministère des Affaires extérieures) retourne au ministère. Puis en 1938, Escott Reid (récipiendaire de la bourse Rhodes, doctorant en science politique à Harvard, secrétaire national du CIIA et membre de la LSR) est recruté par Skelton pour rejoindre les Affaires extérieures. Le rôle de ces individus est notable, mais ils ne sont pas les seules personnes hautement qualifiées à se joindre au ministère des Affaires extérieures à l'époque. Ensemble, ou par leur propre initiative, ces fonctionnaires vont laisser leurs marques sur la bureaucratie canadienne et sur les politiques étrangères du gouvernement fédéral (Granatstein 1982 : 41–43, 62–133).

Sans grande surprise, les sciences économiques vont occuper une place de plus en plus importante dans la bureaucratie fédérale pendant les années 1930. À l'aube de l'*Imperial Economic Conference*, qui se déroule à Ottawa en 1932, la bureaucratie fédérale dispose encore de peu d'économistes. O. D. Skelton, en tant qu'économiste politique, est le haut fonctionnaire le mieux placé pour préparer la conférence. En plus de commander des rapports auprès de divers ministères, il demande la participation de plusieurs économistes universitaires, dont son ancien étudiant de Queen's Clifford Clark. Ce choix va mener à la nomination du premier économiste à la direction des finances du gouvernement fédéral. Ayant fait ses preuves auprès de Bennett au cours des consultations pour la conférence et grâce aux recommandations de Skelton, Clark est finalement nommé sous-ministre des Finances en 1932 (Owram 1986 : 178 ;

Hilliker 2014 : 143–144). Clark va recruter plusieurs spécialistes en sciences sociales au ministère des Finances pour produire des conseils en matière de finances publiques, de préparation de budget et de politiques tarifaires (Bradford 1998 : 33). Sa nomination facilite ainsi l'embauche de plusieurs économistes au ministère des Finances, dont R. B. Bryce en 1938, W. A. Mackintosh de 1939 à 1944, Mitchell Sharp en 1947 et A. F. W. Plumptre en 1954 (Granatstein 1982 : 3).

Au début des années 1930, plusieurs économistes canadiens sont impliqués dans la promotion d'une banque centrale pour le Canada. L'idée de fonder une banque centrale mijote dans l'espace public depuis les années 1910 (notamment par des groupes de fermiers) et elle gagne de l'importance dans les années 1920. À partir des années 1930, la question est devenue un enjeu opposant deux sources d'autorité sur les affaires économiques, soit celle bien établie des banquiers et celle en devenir des économistes. La plupart des banquiers sont contre la formation d'une banque centrale. Une telle initiative compromet leur autorité et leurs privilèges en matière de contrôles monétaires et elle risque à leurs yeux d'alimenter l'inflation. La position du secteur financier est aussi en partie appuyée par les manufacturiers qui ont confiance dans la capacité des banques à maintenir les taux d'intérêt faibles et le taux de change stable (Granatstein 1982 : 49–51 ; Owsram 1986 : 210–212 ; Bradford 1998 : 29). En retour, la majorité des économistes sont pour la gestion du crédit par une instance centrale dans l'espoir de pouvoir manipuler les cycles économiques. Avant la Première Guerre mondiale, ce sont les banquiers qui commandent la sagesse reconnue en matière de planification économique et financière. Or, dans les années 1930, cette autorité est davantage contestée par celle des économistes et leurs alliés au sein de la communauté intellectuelle. L'influence des économistes à Ottawa est aussi de plus en plus solide à l'époque. Au sein de la fonction publique, O. D. Skelton et Clifford Clark font la promotion d'une banque centrale et commandent l'attention du premier ministre R. B. Bennett. Au niveau du parlement, Mackenzie King, qui siège dans l'opposition, reçoit des munitions pour la création d'une banque centrale de l'économiste C. A. Curtis



(Owram 1986 : 211–214). En 1933, les conservateurs lancent une commission d'enquête (la Commission Macmillan) qui se conclut en victoire pour Clark et les économistes. La Banque du Canada est fondée en 1935 avec Graham Towers, un banquier lettré en économie et bien intégré à l'ACSP, comme premier gouverneur. Towers adopte une interprétation élargie de son mandat. En plus de gérer les politiques monétaires du pays, il établit une capacité de recherche interne à la Banque du Canada afin de produire des conseils en matière de politiques publiques à l'attention du Cabinet et du ministère des Finances. Towers va introduire plusieurs mandarins à Ottawa, particulièrement au bureau de recherche de la Banque du Canada. Ces embauches suivent souvent les recommandations de Skelton, de Clark et de l'économiste de Queen's W. A. Mackintosh qui pigent dans leur réseau pour dépister des candidats qu'ils jugent être de haut calibre. En 1935, il recrute Donald Gordon, un banquier, et Alex Skelton, le fils d'O. D. Skelton qui est économiste et boursier de la fondation Rhodes. Il embauche ensuite l'économiste John Deutsch en 1936. Puis, un autre économiste mandarin, Louis Rasminsky, se joint à la Banque du Canada en 1940 (Owram 1986 : 214–216 ; Granatstein 1982 : 50–55 ; Bradford 1998 : 33).

Les hauts fonctionnaires de la génération des mandarins vont aussi investir les offices centraux du gouvernement fédéral, dont le bureau du premier ministre et le bureau du Conseil privé. En 1938, Arnold Heeney (un boursier Rhodes qui est avocat pour une firme prestigieuse de Montréal et chargé de cours à McGill) devient le Secrétaire principal de King qui est débordé par ses fonctions à l'époque. Au désarroi de King, Heeney envisage un mandat non partisan similaire au poste de Secrétaire du Cabinet occupé par Sir Maurice Hankey en Angleterre. Particulièrement ambitieux et arriviste, Heeney va maintenir la pression sur King pour une expansion de son rôle. Il est nommé greffier du Conseil privé en 1940, mais il occupe des fonctions élargies en agissant comme secrétaire pour le Cabinet et le comité de guerre du Cabinet. Il va aussi convaincre King d'étendre cette pratique au temps de paix établissant la tradition du

poste conjoint de greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Il consacre aussi le caractère non partisan attendu par cette fonction. John Whitney Pickersgill en contraste va rester très près des attentes partisans de King. Formé à l'Université du Manitoba puis à Oxford, il entre en fonction à titre de secrétaire au bureau du premier ministre en 1938 après avoir passé un an au ministère des Affaires extérieures. Ajoutant diverses fonctions partisans à son rôle de fonctionnaire, il assume la direction du bureau du premier ministre en 1945 où il sert le premier ministre Louis St Laurent après le retrait de King en 1948. Son caractère partisan va faire scandale en 1952 lorsqu'il est nommé greffier du Conseil privé. L'impression d'une domination libérale de la fonction publique soulève encore l'ire de l'opposition lorsqu'il quitte ce poste l'année suivante pour se joindre au cabinet libéral et se présenter aux élections. L'absence de neutralité chez Pickersgill est par contre utile pour les mandarins. Au cours de son séjour au bureau du premier ministre, il va profiter de sa proximité à King pour faire valoir ses sensibilités de réformes (Granatstein 1982 : 187–225).

Dans le réseau des mandarins, l'économie politique a un statut particulier surtout à partir des années 1930. L'expansion des sciences économiques dans les universités depuis les années 1920 facilite la formation d'économistes canadiens pouvant continuer leur formation aux États-Unis ou en Angleterre puis revenir au Canada. Ensuite, les années 1930 offrent une occasion singulière aux économistes de Queen's comme O. D. Skelton, W. A. Mackintosh et Clifford Clark alors que la Grande Dépression renouvelle l'importance de saisir les causes premières des problèmes sociaux et économiques. Les économistes canadiens s'inspirent depuis quelque temps de divers courants de pensée pour graduellement avancer une vision plus interventionniste aux dépens du libéralisme classique. Ces courants incluent l'institutionnalisme en économie, la philosophie pragmatiste, le nouveau libéralisme en Angleterre et les théories économiques canadiennes sur la spécificité des économies fondées sur l'exploitation des matières premières (Dostaler et Hanin 2005 : 158; Bradford 1998 : 30–31). Même si sa réception n'est pas toujours immédiatement

favorable, l'importation de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* au Canada (publié par Keynes en 1936) est précédée par des années de remises en cause des théories économiques orthodoxes par les économistes canadiens (Owram 1986 : 192–210). Au cours de la dépression, Mackintosh est plutôt réticent par rapport à l'intervention du gouvernement dans la majorité des domaines économiques, mais à partir de 1938 il est prêt à défendre des mesures de dépenses déficitaires et d'autres interventions pragmatiques pour stabiliser l'économie (Granatstein 1982 : 157–158). Pendant ses premières années comme sous-ministre des finances, Clifford Clark professe un conservatisme fiscal et est lui aussi tiède à l'idée d'introduire des investissements anticycliques. Or, à partir de la fin des années 1930, les sciences économiques mobilisent des outils théoriques qui fournissent des assises novatrices pour les interventions de l'État. C'est par l'introduction dans le mandarinat d'économistes éduqués sous Keynes à Cambridge comme A. F. W. Plumptre et R. B. Bryce que ce réseau va éventuellement former « l'avant-garde du keynésianisme au Canada » (Dostaler et Hanin 2005 : 158).

Les années 1930 vont aussi mener à la fusion des causes de réformes nationalistes et économiques. Au sein de la communauté intellectuelle, les réformistes qui cherchent à redéfinir l'unité du Canada et son autonomie vis-à-vis de la Grande-Bretagne se lient dans une alliance avec ceux qui s'opposent aux laissez-faire et qui avancent des avenues pour permettre au gouvernement d'intervenir. À l'époque de la Grande Dépression, les liens qui relient les élites intellectuelles et politiques se déplacent vers le gouvernement fédéral alors même que les enjeux passent des juridictions provinciales, comme la réforme urbaine et le bien-être des enfants, à des terrains d'interventions socioéconomiques plus larges. Alors que les intellectuels canadiens s'organisent pour faire avancer la cause d'un gouvernement central et interventionniste, la question de l'unité nationale et de la réforme constitutionnelle s'impose comme préalable au progrès social qu'ils envisagent. L'enjeu gagne aussi de l'importance

politique devant d'imposantes crises fiscales dans plusieurs provinces à l'époque. Une série de conférences et d'enquêtes forment les lieux de ce nouveau combat, dont la Conférence fédérale-provinciale de 1935, la Commission nationale d'emploi de 1936 et la Commission Rowell-Sirois de 1937 (Owram 1986 : 221–228).

Le rapport final de la Commission nationale d'emploi (paru en 1938) recommande des dépenses de relance, un programme d'assurance emploi et une centralisation des dispositifs d'assistance. Par contre, il est aussi accompagné d'un rapport minoritaire qui condamne ces conclusions. Norman Rogers, professeur d'histoire de Queen's et ministre du Travail pour le cabinet libéral, fait d'abord figure de militant solitaire en faveur des recommandations de la commission, en particulier devant la résistance à l'interventionnisme du ministre des Finances Charles Dunning et de son sous-ministre Clifford Clark. Cependant, ce dernier s'apprivoise progressivement à l'usage de principes keynésiens, notamment sous l'influence de R. B. Bryce qui devient son assistant en 1938. Une position conciliante est finalement adoptée entre les recommandations de la commission et celles de son rapport minoritaire. Avec la conversion de Clark et de Dunning à l'usage de déficits budgétaires pour sortir le pays de ses difficultés, un « premier budget keynésien » est déposé en 1939. Ce budget envisage des mesures déficitaires pour financer des travaux publics et des projets d'habitation et des plans pour augmenter les subventions aux provinces relatives aux dispositifs d'assistances (Dostaler et Hanin 2005 : 157–160 ; Owram 1986 : 218, 228–230 ; Bradford 1998 : 37–38).

Entre temps, les tensions entre les provinces et le Dominion ainsi que l'échec et l'abrogation du *New Deal* de Bennett confirment pour plusieurs les limites de la division du travail imposée par la constitution. Les économistes du bureau de recherche dirigé par Alex Skelton à la Banque du Canada sont aussi impliqués dans la promotion de réformes économiques et constitutionnelles. De son poste à la Banque du Canada, le fils d'O. D. Skelton milite pour une plus grande centralisation politique au Canada.

Il priorise à ce titre « l'efficacité » du gouvernement avant le caractère sacré de la constitution. En 1937, Graham Towers et Alex Skelton augmentent la pression sur King pour qu'il instaure une Commission royale sur la fiscalité des provinces. Clifford Clark du ministère des Finances va aussi proposer des mesures pour améliorer la coordination de la fiscalité au Canada, notamment en proposant un rôle pour la Banque du Canada dans l'approbation des budgets provinciaux en échange d'une garantie sur les prêts des provinces. Les difficultés financières de celles-ci et le soutien de mandarins dans des secteurs clefs de la fonction publique expliquent le lancement en 1937 de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales ou la Commission Rowell-Sirois (Owram 1986 : 233-239 ; Granatstein 1982 : 55-60 ; Bradford 1998 : 33-34, 38). Le rapport de la Commission Rowell-Sirois est déposé en 1940. Il recommande des mesures fiscales propices à la centralisation du pouvoir au niveau fédéral afin de financer des mesures d'aides sociales et des dépenses anticycliques. Ensemble, la Commission Rowell-Sirois et la Commission nationale d'emploi établissent les lignes discursives d'une politique nationale à saveur keynésienne pour le Canada (Bradford 1998 : 41-42). Or, la Deuxième Guerre mondiale est déjà déclarée et fournit prétexte à octroyer des pouvoirs et des responsabilités inédits au gouvernement fédéral.

#### **4.5. La Deuxième Guerre mondiale et la naissance de l'État keynésien**

La Deuxième Guerre mondiale et la résurgence économique vont saper l'impulsion de la réforme constitutionnelle des juridictions politiques, mais les mesures de guerre vont permettre au Dominion d'imposer son autorité sur les provinces. L'esprit de la centralisation persiste aussi avec l'introduction d'un programme national d'assurance-chômage en 1940. Au cours du conflit, les nouvelles responsabilités d'Ottawa vont motiver une expansion massive de la fonction publique fédérale qui passe de 46 000 employés en 1939 à 115 000 en 1945. Cette croissance engendre une infusion

importante d'experts au sein de la bureaucratie d'État qui comprend dorénavant un nombre record d'universitaires dans ses ministères. La Deuxième Guerre mondiale marque ainsi l'investissement d'une frange croissante de l'élite intellectuelle au sein de structures dominées par les mandarins de la fonction publique. Les centres de pouvoir des mandarins seront encore le ministère des Finances, le ministère des Affaires extérieures, la Banque du Canada et leurs agences connexes, mais leur influence va aussi s'étendre à des conseils et des bureaux temporaires voués à la planification et à la reconstruction (Owram 1986 : 252–253, 256–259).

Le Comité consultatif sur l'économie est créé pour faciliter la coordination entre ministères en matière de politiques économiques et fiscales, notamment vis-à-vis de l'effort de guerre. Sa liste de membres comprend un nombre impressionnant de hauts fonctionnaires influents, dont Clifford Clark des Finances, Graham Towers de la Banque du Canada et Norman Robertson des Affaires extérieures. Une collection d'officiers et de sous-ministres qui proviennent de différents organes du gouvernement œuvrant dans les secteurs du commerce, de l'agriculture, des ressources naturelles, des statistiques, de l'économie de guerre et de la défense vont aussi siéger au comité. W. A. Mackintosh de Queen's va assister aux rencontres sans être un membre officiel. Le Comité consultatif sur l'économie est par contre concurrencé par le Comité sur la démobilisation et la reconstruction formé par le ministre de la Santé Ian Mackenzie. Dans l'optique de la préparation pour la démobilisation, la reconstruction et le retour à l'économie de paix, les activités de l'équipe de Mackenzie motivent la fondation d'un comité consultatif dédié exclusivement à la planification socioéconomique pour l'après-guerre. Ce corps, le Comité sur la reconstruction, est officiellement créé en 1941 et est dirigé par le président de McGill, Cyril James. Parmi les membres du comité figurent des entrepreneurs, des universitaires et des professionnels intéressés par la planification et la réforme. Le comité nomme Leonard Marsh à titre coordinateur et administrateur général de ses activités de recherche. Marsh qui a étudié au *London School of Economics* est directeur de l'École de recherche de McGill. Il est aussi bien

versé dans les enjeux de réforme étant membre de la LSR et ayant travaillé avec le fameux réformiste britannique William Beveridge. Par l'entremise de ce comité, la cause de la reconstruction va alimenter l'examen de divers projets de réforme progressiste, mais la parution de son rapport intérim en 1942 va motiver les mandarins du Comité consultatif sur l'économie à réagir et à s'investir dans la planification de la reconstruction (Owram 1986 : 276–282 ; Granatstein 1982 : 159–161).

La concurrence pour définir la reconstruction va capter l'attention des mandarins et motiver la résurgence de certaines divisions relatives à la conception des mesures de réforme. C'est ainsi que Clifford Clark va fournir des arguments pour démolir un programme d'assurance médicale proposé par Ian Mackenzie alors que le Comité consultatif sur l'économie démonte les recommandations du Comité sur la reconstruction. L'opposition des mandarins aux propositions du Comité de Cyril James et de Leonard Marsh relève d'un raisonnement pratique et technique qui n'est pas principalement idéologique, mais les recommandations du Comité sur la reconstruction sont certainement plus radicales que les mesures envisagées par les membres du mandarinat. Ils argumentent aussi avec force qu'il est préférable que la planification pour la reconstruction soit du ressort d'un corps proprement gouvernemental. Les membres du Comité consultatif sur l'économie vont donc proposer de revoir les propositions du Comité sur la reconstruction en conférant à ce dernier un rôle purement consultatif coordonné par le greffier du Conseil privé (soit Arnold Heeney qui est lui-même un mandarin). Heeney va mobiliser son influence au sein du cabinet pour assurer la prépondérance du Comité consultatif sur l'économie (Granatstein 1982 : 161–162 ; Owram 1986 : 183–187 ; Bradford 1998 : 46–47).

En janvier 1943, un sous-comité est formé au sein du Comité consultatif sur l'économie pour aborder la question de la reconstruction. W. A. Mackintosh est nommé président et l'ancien étudiant de Keynes R. B. Bryce est choisi comme secrétaire. Ses membres

incluent Arnold Heeney du Conseil privé, Leonard Marsh du Comité sur la reconstruction et trois employés de la Banque du Canada, soit J. J. Deutsch, Alex Skelton et Louis Rasminsky. Par ce coup de force, les mandarins se trouvent au centre de la planification pour la reconstruction à une époque où cette notion signifie autant la transition à la paix que la refondation du contrat du gouvernement vis-à-vis de la société. Les membres du sous-comité de Mackintosh font converger la reconstruction et la cause de la réforme en proposant des mesures de sécurité sociale et des politiques économiques et fiscales conductibles à une formulation keynésienne du rôle de l'État (Granatstein 1982 : 162–165 ; Owsram 1986 : 284–287).

Ce ralliement à la cause de l'intervention macroéconomique se concrétise en aval de plusieurs développements à l'échelle nationale et internationale. Depuis au moins le début du siècle, les réponses nationales à l'industrialisation et à l'urbanisation alimentent un éthos de la planification motivée par les difficultés économiques et accélérée par les guerres. Significativement pour le Canada, l'esprit de la réforme capture la planification pour la reconstruction au sein des grandes puissances anglo-saxonnes. Dans ce contexte, un véhicule de réforme comme le fameux rapport de 1942 de William Beveridge peut faire des vagues jusqu'à la maison blanche de Roosevelt qui s'était lui-même élu champion du *New Deal* quelques années plus tôt. Beveridge va d'ailleurs séjourner au Canada à l'époque et témoigner auprès des comités de reconstruction qui prennent forme à Ottawa (Owsram 1986 : 288, 290). En parallèle, les mandarins de la fonction publique sont impliqués dans la construction d'un nouvel ordre monétaire à l'échelle internationale. Le poids de la délégation canadienne à Breton Wood est peut-être nominal, mais leurs contributions, et en particulier celle de Louis Rasminsky, facilitent la conciliation des positions britanniques et américaines. La cause de la reconnaissance du rôle du Canada comme puissance intermédiaire va aussi progresser en aval des efforts de Hume Wrong du ministère des Affaires extérieures. Celui-ci mène la charge dans la formulation du « principe fonctionnel » appuyant la légitimité de la considération des puissances moyennes en fonction de leur



capacité dans les sphères qui les concernent (Granatstein 1982 : 92–153). Ainsi, au début des années 1940, l'élite bureaucratique canadienne réinvestit l'éthos de la construction nationale du Canada consacré dans les années 1920 pour négocier la reconnaissance de leur pays à l'échelle internationale. Entre temps, la réalisation de nouveaux standards de sécurité sociale s'impose parmi les alliées du Canada. Des deux bords de l'Atlantique, des matrices de réforme circulent et se mutent en critère de modernisation par leur adoption et leur transposition.

Au sein du cercle élargi de la bureaucratie et du Parti libéral, des débats prennent forme pour définir la portée de la reconstruction. Certains, plus près de la communauté des affaires, comme le puissant ministre C. D. Howe et ses conseillers, songent à des mesures pour un retour au statu quo. D'autres, comme Alex Skelton, Brooke Claxton et Leonard Marsh, trahissent leur méfiance vis-à-vis du laissez-faire et envisagent une reconstruction qui opère une transition vers un capitalisme organisé et doté d'un régime de services sociaux. Les débats entre ces visions se jouent moins sur le terrain des conflits idéologiques qui les sous-tendent visiblement que sur la base des politiques publiques concurrentes proposées par ces groupes. Après tout, ces affrontements ont cours à l'intérieur des limites politiques du Parti libéral ou dans les confins des règles discursives de la fonction publique (Owram 1986 : 302–304). Or, le fait que ces enjeux à forte teneur idéologique puissent être discutés en fonction de programmes politiques rivaux témoigne également de leur inscription dans la problématique politique de l'époque.

En effet, la concurrence dans le champ politique canadien et les enjeux hérités des années 1930 conspirent eux aussi pour l'ascension du programme de la réforme dans la planification pour la reconstruction. Trois traditions politiques se côtoient et s'amalgament au Canada depuis quelque temps. La tradition conservatrice classique (dite tory) comporte des tendances élitistes et antimodernistes, mais aussi une vision

organique des obligations mutuelles en société qui entretient une vision conservatrice de la responsabilité individuelle, mais aussi une certaine réceptivité à la réforme progressiste (Massolin 2001 : 5–9 ; Ives 2009 : 26–30). La tradition libérale, pour sa part, cherche à se redéfinir devant un déclin général de la confiance dans l'autorégulation des marchés depuis le début du siècle (Owram 1986 : 119–121). Enfin, la tradition socialiste plus récente et émergente gravite vers un socialisme démocratique gradualiste et surtout réceptif aux ingrédients de l'État-providence plutôt qu'à ceux du communisme (Horn 1980 : 11–13).

C'est en partie par l'influence de l'idéalisme tory sur le libéralisme canadien que le Canada se distingue historiquement de l'individualisme américain (Massolin 2001 : 8 ; Owram 1986 : 5–8 ; Ives 2009 : 29–30). C'est par contre le legs des mouvements progressistes du début du siècle et les enjeux de la reconstruction qui fournissent le terrain de convergence propice à la montée de la réforme. Certains libéraux affichent des tendances progressistes notamment depuis leur affiliation avec la communauté intellectuelle dans les années 1920 et 1930 (Owram 1986 : 181–189). De même, si le Parti conservateur de l'époque entretient une méfiance à l'égard de l'interventionnisme et de ce que certains de ses membres dénoncent comme l'autoritarisme managérial de l'effort de guerre, il comporte aussi une frange progressiste importante qui se réunit à Port Hope en 1942 pour consolider son engagement envers divers dispositifs de réforme (Owram 1986 : 266–268). Sans grande surprise, la plateforme de la CCF est elle aussi largement fondée sur des réformes progressistes qui sont parfois reprises par les autres partis (Horn 1980 : 16).

Les réformes envisagées par la reconstruction vont aussi capturer l'attention des médias et du grand public. En mars 1943, Leonard Marsh fait paraître un rapport qu'il signe à titre de directeur de recherche du Comité sur la reconstruction. Dans ce texte, il réitère les recommandations du rapport de Beveridge en Angleterre en soulignant l'importance d'un « système intégré de sécurité sociale » pour remplacer « les mesures

dispersées et ciblées d'assistance sociale », notamment dans l'optique « de soutenir la demande effective » (Dostaler et Hanin 2005 : 160). Sa conception de la sécurité sociale se veut un « plan complet ». Ses recommandations incluent : « une assurance-maladie », « une assurance-vieillesse », « une allocation familiale » et « un réaménagement de l'assurance-chômage » (Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995 : 20). Le « *Rapport sur la sécurité sociale au Canada* » représente la voix de Marsh et non celle du comité de Cyril James. Il est aussi envisagé avec méfiance par ceux qui dénoncent son caractère non officiel, mais il reçoit une couverture exhaustive et largement favorable dans les médias et contribue à l'entretien d'un air de réforme au Canada (Owram 1986 : 290–292).

Au début des années 1940, la mémoire des difficultés économiques du lendemain de la Première Guerre mondiale motive des appréhensions vis-à-vis des impacts économiques du retour à l'économie de paix. Cette angoisse est d'autant plus saillante qu'elle se manifeste à une époque largement désillusionnée par rapport à la capacité d'autocorrection des marchés. Cependant, la reconstruction est aussi envisagée comme une opportunité par les mandarins.

Dans ce contexte, R. B. Bryce et A. F. W. Plumptre font ouvertement la promotion des politiques de Keynes, alors qu'Alex Skelton, W. A. Mackintosh et Clifford Clark avancent des analyses et des interventions qui s'inspirent de principes keynésiens. Louis Rasminsky et J. J. Deutch soulignent le mérite de la planification. Leur promotion de la reconstruction s'étend aussi dans les réseaux de l'élite intellectuelle. Auprès de la branche de Winnipeg du CIIA, Rasminsky propose que les contrôles liés à l'effort de guerre aient démontré la capacité des États à gérer l'économie. La définition des réformes et des stratégies appropriées pour administrer l'économie génère des débats dans les cercles intellectuels, académiques et bureaucratiques de l'époque, mais de manière générale elles gravitent de plus en plus vers un engagement

plus important du gouvernement relatif au maintien du plein-emploi et à l'adoption de dispositifs de sécurité sociale. Le dénouement de ce ralliement vers l'interventionnisme mène à l'établissement des bases de l'État-providence, notamment par la gestion du pouvoir d'achat. En 1943, les mandarins du Comité consultatif sur l'économie font la promotion d'un programme d'allocation familiale auprès du Cabinet de King. Cette initiative qui est ratifiée par la Chambre des communes en 1944 illustre les changements qui s'opèrent à l'époque en matière de politiques économiques. La sécurité sociale était autrefois le domaine privilégié du travail social. Elle est dorénavant absorbée dans la sphère d'action des politiques économiques, car elle s'assimile à une forme de stimulation de la demande agrégée (Owram 1986 : 292–314). Consolidant des veines de réformes qui œuvrent depuis le début du siècle, « cette articulation entre la politique économique et la politique sociale » jette les bases fondamentales de l'État-providence keynésien (Dostaler et Hanin 2005 : 160).

En 1944, la machine législative est démarrée pour lancer l'organisation de la reconstruction. De nouveaux ministères sont créés, d'autres sont agrandis et renommés et plusieurs mesures de sécurité sociale sont édictées par la législature. En 1945, le livre blanc sur l'emploi et le revenu, rédigé par W. A. Mackintosh sous la responsabilité du ministre de la Reconstruction C. D. Howe, formule les bases de la stratégie de gestion économique du Canada pour les années à venir. Largement ancré dans un langage keynésien, le livre blanc propose un modèle d'intervention technique pour contrer la variabilité des investissements privés et des demandes en exportations par des dispositifs de stabilisation ainsi que des dépenses et des ajustements fiscaux ponctuels. Il affirme ainsi la responsabilité du gouvernement fédéral dans le maintien de l'emploi et marque une nouvelle ère de gouvernance macroéconomique qui signe l'ascension des économistes à Ottawa (Granatstein 1982 : 165–168 ; Owram 1986 : 316–317 ; Bradford 1998 : 47). Cette nouvelle configuration politique et intellectuelle s'impose aussi dans les universités alors que la modélisation macroéconomique et les outils d'investigation statistiques et mathématiques deviennent prioritaires dans les

départements de sciences économiques. À partir de 1950, une nouvelle politique nationale canadienne est établie comportant une gestion macroéconomique qui mobilise les instruments discrets du keynésianisme (par opposition à la planification directe). Cette politique nationale est aussi vouée à divers schèmes de traitement fiscal préférentiel pour le secteur manufacturier, à un complément de soutien au secteur agricole et à un programme de libéralisation prudente des échanges continentaux. Enfin, elle est aussi consacrée à l'établissement du système de soutien et de redistribution sociale et régionale caractéristique de l'État-providence canadien qui va continuer à prendre de l'expansion dans les années 1960 (Bradford 1998 : 6, 49–50).

#### **4.6. Le terreau du technocratisme libéral**

L'organisation du champ intellectuel canadien au début du XXe siècle trouve son sens, non seulement dans les causes particulières dans lesquelles l'élite intellectuelle est engagée, mais aussi dans une conception de la vie démocratique qui passe par l'établissement des « faits » pour informer les décisions des élites et l'assentiment de la population. La prolifération d'instituts consacrés à l'étude des affaires internationales dans les années 1920 est symptomatique de l'affirmation du nationalisme canadien et de l'entretien d'un certain internationalisme dans la communauté intellectuelle canadienne. Or, ces organisations témoignent aussi des espoirs qu'entretiennent les élites de l'époque par rapport au rôle de l'accumulation des « faits » dans la découverte des moyens pour conserver la quiétude et la paix. Comme d'autres intellectuels pendant l'entre-deux-guerres, le fondateur du CIIA John Nelson véhicule des espoirs relatifs à la préservation de l'harmonie internationale par l'entremise d'une plus grande compréhension interculturelle. Ces espoirs donnent sens à son engagement auprès de l'IPR et du CIIA et alimentent aussi ses convictions relatives à l'importance d'un meilleur entendement public relatif aux affaires internationales (Woods 2004 : 389–398, 404–405).

Ce rapport entre l'ordre des faits et celui de la décision donne sens aux interventions politiques des intellectuels canadiens qui avancent leur capital culturel pour faire le pont entre l'ordre symbolique du vrai et celui du bien commun. L'autonomisation du champ intellectuel vis-à-vis des clergés et du réformisme amateur passe par la prise en charge des programmes de réforme sociale et politique par une élite intellectuelle hautement éduquée. Les organisations (clubs, ligues et associations) qui figurent parmi les assises de cette élite dans les années 1920 et 1930 servent non seulement de lieu de rencontre et de discussion, mais aussi de terreau pour la formation d'instances de mobilisation collective. En diffusant des manifestes ou des pétitions faisant valoir l'autorité et la légitimité d'un groupe comme les membres de la LSR ou de la *Canadian Radio League*, ces organisations facilitent le cumul du capital symbolique des intellectuels impliqués. Elles offrent aussi des ressources matérielles pour générer des tribunes par lesquelles les membres de cette élite intellectuelle peuvent se faire entendre. Or, la consolidation de l'autorité politique des intellectuels trouve son ultime expression dans l'avènement de la figure du technocrate en aval de la formation du mandarinat d'Ottawa.

Les années 1930 marquent la structuration de nouveaux rapports entre le champ politique et le champ intellectuel. La Grande Dépression trouble le prestige et la réputation des élites économiques et politiques et offre une occasion d'avancement à la nouvelle élite qui propose des programmes de réformes plus interventionnistes. La reconfiguration de la tradition politique libérale autour d'un interventionnisme pragmatique motive l'émergence de la figure du « technocrate libéral » principalement incarné par les économistes qui investissent la fonction publique et les commissions d'enquête. En retour, l'alliance entre la CCF et la LSR va donner voix à un autre groupe d'intellectuels. Ces « socialistes partisans » se distinguent des autres membres de l'élite intellectuelle de l'époque par leur posture critique plus radicale vis-à-vis du libéralisme et du capitalisme en général (Brooks 2007, 40 ; Bradford 1998, 31-32). Ces rôles (partisans ou technocrates) opèrent une rupture par rapport au mandat traditionnel du

professeur conçu comme gardien de la culture et de l'ordre moral. Dorénavant, les intellectuels ne s'abstiennent plus de la vie politique et des aléas du monde temporel. Or, la participation des intellectuels dans la vie publique est davantage reconnue comme légitime lorsque ceux-ci se positionnent comme des experts non partisans. Les experts en sciences sociales, qui émergent au début du XXe siècle et qui conduisent à la figure du technocrate, adoptent généralement des positions modérées qui ne sont que rarement perçues comme une menace à l'ordre social (Horn 1980 : 177-179).

Le front plus radical de la réforme, qui se regroupe autour de la LSR, ne peut concurrencer le poids considérable des technocrates dont les positions sont plus acceptables aux yeux des élites économiques et politiques. Les causes qui traversent les allégeances politiques, comme le *Canadian Radio League*, ont également davantage de succès que les socialistes pour sécuriser des dons d'individus bien nantis. De même, si les membres de la LSR entretiennent l'espoir de rallier la classe moyenne et la classe ouvrière à leur cause par la force des « faits », les Canadiens se montrent plutôt difficiles à convertir. De même, s'ils reconnaissent les membres de la LSR comme leurs pairs dans le réseau intellectuel de l'époque, les intellectuels plus centristes sont souvent sceptiques par rapport à la faisabilité constitutionnelle des ambitions socialistes de la Ligue. Pendant ce temps, les défaites électorales de la CCF aux niveaux fédéral et provincial au cours des années 1930 sont vécues comme des défaites morales par les membres de la LSR. Par diverses circonstances, plusieurs leaders vont quitter ce club à la fin des années 1930 et au début des années 1940. L'intérêt pour les rencontres de la LSR décline pendant les premières années de la guerre. Plusieurs membres sont distraits par des causes parallèles. Certains quittent le groupe en protestation contre le neutralisme de la LSR. D'autres s'enrôlent dans l'armée ou trouvent un emploi dans la fonction publique. Enfin, les succès politiques de la CCF au début des années 1940 détournent considérablement le temps et les ressources des membres de la LSR vers des activités plus immédiatement politiques. La LSR est

dissoute en 1942 (Horn 1980 : 52, 54 65, 72–75, 105–106, 139–140, 158, 170–172, 206–207). Les intellectuels critiques ou socialistes qui émergent à l'époque connaissent tout de même certains succès politiques, notamment par l'entremise de la CCF. Ce parti se montre influent dans le théâtre politique fédéral pendant la guerre et retient le pouvoir pendant vingt ans en Saskatchewan de 1944 à 1964. Cependant, en aval de la Deuxième Guerre mondiale la consolidation du mariage entre l'éthos technocratique et l'interventionnisme passe surtout par la formulation d'un nouveau libéralisme pragmatique. Le parti fédéral de la CCF atteint le summum de sa popularité en 1943 et en 1944, mais elle souffre par la suite des répercussions d'une campagne anti-socialiste alors même que les libéraux s'imposent comme véhicule de la réforme en adoptant d'ailleurs plusieurs mesures avancées par la CCF et la LSR (Horn 1980 : 210–212).

L'organisation de l'État technocratique moderne affecte aussi un recul de la tradition conservatrice canadienne. Les « intellectuels torys » qui incarnent cette philosophie politique entretiennent une vision organique de la société et une allégeance à l'héritage culturel du nationalisme britannique qu'ils opposent à l'individualisme américain et au continentalisme (et par extension au nationalisme libéral qui s'impose dans les années 1920). Ils partagent aussi une méfiance à l'égard du matérialisme et de la culture de masse, faisant écho à un certain élitisme et à une valorisation de la tradition et de l'éducation morale. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, cette culture politique jette les bases d'une critique conservatrice classique de la société moderne et du libéralisme en fournissant des repères pour penser les valeurs traditionnelles et la responsabilité des individus envers la collectivité. L'antimodernisme de plusieurs intellectuels torys s'inscrit dans ce sentiment de rupture qui accompagne le passage d'une société agraire et religieuse, dans laquelle l'élite culturelle valorise la philosophie, la spiritualité, la tradition et la rigueur morale, à une société industrielle et séculière où règne un sentiment antiphilosophique au profit de la technique, du matérialisme et du consumérisme (Massolin 2001 : 3–15). La tradition tory donne ainsi sens à un conservatisme social susceptible d'être mobilisé dans la critique du libéralisme et du capitalisme industriel.



Les prémisses de la réforme morale du tournant du siècle incarnent particulièrement bien l'imaginaire tory et cette tradition continue à influencer la réforme sociale par la suite, mais elle est progressivement devancée par la rencontre de la technique et du libéralisme pragmatique. La philosophie qu'observe la directrice du *Canadian Council on Child Welfare*, Charlotte Whitton, est caractéristique de la synthèse particulière qu'opère le conservatisme canadien à l'époque. Elle fonde sa vision de l'aide sociale sur une conception organiciste de la société et de l'État qui priorise autant la responsabilité individuelle vis-à-vis de leur sort et de leurs obligations que la vitalité des communautés locales. Or, à partir des années 1930, cette philosophie est mise à l'épreuve par l'ascension d'une vision de l'aide sociale fondée sur l'intervention étatique, l'expertise et la centralisation des dispositifs (Hodson 1990 : 310–312). Whitton désapprouve le régime d'allocation familiale mise en place par les libéraux en 1944. De son point de vue, le bien-être de la famille risque de n'être aucunement assuré par cette mesure. Préférant une politique venant rajouter des ressources aux services de santé et d'éducation, elle voit le « *baby bonus* » comme une solution d'ordre économique et fiscal à un problème qui relève en réalité de « l'inadaptation sociale et de l'incapacité des individus ». Ses doutes sont certainement partagés par d'autres, mais elle trouve peu de soutien parmi les politiciens et les intellectuels de l'époque. En effet, elle demeure une adepte de « l'idéalisme conservateur » à une époque qui appartient dorénavant au « technocratisme libéral » (Owram 1986 : 314–315). L'émergence de l'avant-garde de la réforme moderne et ensuite des technocrates engendre la marginalisation des intellectuels aux valeurs plus « traditionnelles », qu'il s'agisse des apôtres du christianisme social ou des intellectuels torys. Ironiquement, ce sont les catégories des registres traditionnels qui fournissent les premiers repères mobilisés dans la critique du capitalisme industriel (voir Boltanski et Chiapello 2011 : 60–62).

Au prisme de la crise du libéralisme classique, on peut dire que la fondation de l'État-providence canadien coïncide avec la formation d'une alliance centriste entre élites

culturelles, économiques et politiques, similaire à celle qui se dessine aux États-Unis à l'époque. Au début du siècle, l'indignation morale devant les conditions de la vie industrielle, la peur de l'activisme socialiste et l'insolvabilité des villes et des provinces va rallier plusieurs membres des classes intellectuelles, entrepreneuriales et politiques à la cause de la réforme. La Grande Dépression et la reconstruction suivant la Deuxième Guerre mondiale vont ensuite fournir le terrain pour la reconduction de l'impulsion réformiste dans la constitution de l'État-providence.

Selon Brooks et Gagnon, le mandarinat d'Ottawa, qui œuvre pour faciliter l'adaptation du capitalisme à la nouvelle réalité du monde moderne, adopte « une adhésion foncière au statu quo » largement au service des dominants (qu'ils en soient conscients ou non). En contraste, les intellectuels de la LSR et les universitaires socialistes, qui formulent une critique plus radicale du capitalisme, s'inscrivent dans un registre politique distinct et se posent comme porteur d'un « changement social » potentiel (Brooks et Gagnon 1994 : 28–31, 132 ; Brooks 2007 : 43). Or, au-delà des questionnements sur les « allégeances » des intellectuels, il est probablement plus concluant de s'interroger sur la nature de leur engagement et de leurs interventions au lieu de chercher la source ultime de leur servitude (voir Eyal et Buchholz 2010). Les programmes intellectuels et politiques qui s'inspirent des mouvements réformistes et préparent l'avènement de l'État-providence évoluent dans une arène où l'on peut distinguer la « justification », la « critique corrective » et la « critique radicale » (voir Boltanski et Chiapello 2011 : 79–80). Or, même si elle est surtout corrective la posture réformiste des technocrates ne quitte en rien le registre de la critique. La justification a besoin de la critique pour se construire (Boltanski et Chiapello 2011 : 71), mais cette dernière ne se réduit pas pour autant à la première. Sans nier qu'il existe des rapports de dépendances, la sémantique de la réforme technocratique ne relève pas d'une subordination des intellectuels aux classes dirigeantes. Elle avance plutôt une configuration et une formulation de la critique sociale qui est compatible avec les intérêts et les convictions des deux groupes. Ceci est nécessaire pour la mobilisation des ressources matérielles

et symboliques qui entretiennent la nouvelle coalition dominante dans le champ politique et qui répondent aux défis qui se présentent à ce champ.

On retrouve des traces de cette domination croissante dans l'organisation de la commission Rowell-Sirois à la fin des années 1930. Le personnel de recherche de la commission est recruté au sein du bureau de recherche de la Banque du Canada et les membres désignés pour réaliser les études commandées par la commission laisse présager l'orientation générale des conclusions de son rapport. La voix des individus connus pour leur résistance au réformisme moderne est reléguée aux audiences publiques discordantes dont la considération est plus facile à évacuer (Bradford 1998 : 39 ; Owram 1986 : 240–241). Ensuite, pendant la guerre, l'essor de la bureaucratie, le déclin du parlement vis-à-vis de l'exécutif et la multiplication des mesures d'intervention sociale du gouvernement coïncident avec la consolidation de l'influence des mandarins et avec l'ascension dans la communauté intellectuelle d'un éthos technocratique, pragmatique et centralisateur qui s'empresse à appliquer la métaphore de l'ingénierie au politique (Owram 1986 : 260–275).

Au Canada comme aux États-Unis, l'alliance entre le libéralisme pragmatique et la technocratie forme une coalition qui domine autant le champ intellectuel que le champ politique. C'est par la rencontre de ressources culturelles (intellectuelles et techniques) et politiques (fiscales et régulatrices) que la « gestion de la demande », c'est-à-dire le keynésianisme, arrive à s'imposer. Ce développement opère une rupture intellectuelle significative. L'objectivisme du technocrate abandonne l'engagement moral, philosophique et religieux cher aux intellectuels de la réforme du début du siècle. Une rupture symétrique s'opère avec la différenciation des espaces disciplinaires. Se distinguant de l'économie politique et des autres disciplines en sciences sociales, les économistes effectuent un tournant quantitatif et deviennent plus techniques,

ésotériques et prédisposées à faire abstraction des questions morales et politiques qui sous-tendent la formulation et l'application de leurs connaissances.



## CHAPITRE V

### L'APRÈS-GUERRE ET L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU CANADA

Ce chapitre suit l'élaboration et le déploiement d'une capacité d'analyse en matière de politiques publiques au Canada de son institutionnalisation au niveau du gouvernement, jusqu'aux germes de sa généralisation dans une poignée d'organisations à but non lucratif. Dans ce pays, comme ailleurs, la pratique de l'analyse des politiques publiques se développe de concert avec l'évolution du rôle de l'État alors que l'expansion des politiques économiques, sociales et culturelles génère une demande croissante pour l'expertise en sciences sociales. En fait, les spécialistes dans ces domaines, qui reconduisent l'impulsion progressiste du tournant du siècle et sollicitent le gouvernement pour introduire des réformes, vont jouer un rôle non négligeable dans la transformation des fonctions de l'État et dans la constitution de cette demande pour leur expertise. Si la première moitié du XXe siècle correspond à l'ascension de la reconnaissance de la crédibilité de ces sciences en matière d'affaires publiques, les décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale marquent la consolidation de cette crédibilité ainsi que l'expansion des assises institutionnelles des sciences sociales et de l'expertise en politiques publiques. Alors que les disciplines sociales trouvent des bases plus solides dans le système universitaire en pleine croissance, l'analyse des politiques publiques affermit son emprise sur l'État et commence à s'étendre à l'extérieur de ses structures.

Le développement asymétrique des sciences économiques est probablement le moteur le plus ostensible du parcours qui mène les sciences sociales aux portes de l'État. Au cours de la Dépression et de la Deuxième Guerre mondiale, le langage de la

communauté intellectuelle canadienne s'assimile de plus en plus à celui des sciences économiques (Owram 1986, 193). Les commissions d'enquête des années 1930, comme la Nova Scotia Royal Commission on the Economy (1934), la Commission nationale de placement (1936) et la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (1937-1940), facilitent également l'incorporation des sciences économiques dans l'appareillage consultatif de l'État. De plus, les mandarins d'Ottawa les plus éminents sont généralement diplômés en économie politique. Cette ascension continue pendant la Deuxième Guerre mondiale de concert avec le déploiement de mesures de planification centralisée. Au cours du conflit, plusieurs économistes sont recrutés pour œuvrer au ministère des Finances, à la Commission des prix et du commerce et ailleurs dans la bureaucratie. Avec le retour de la paix, le livre blanc de 1945 du ministère de la Reconstruction n'a pas seulement comme effet d'introniser le keynésianisme, il marque la « consécration » du statut privilégié des sciences économiques au sein du gouvernement (Brooks et Gagnon 1994, 123-125). Or, si cette discipline est au cœur de l'ascension des sciences sociales dans les universités et dans la fonction publique à l'époque, elle s'impose en même temps qu'elle se différencie des autres approches. Les catégories vernaculaires de cette discipline continuent à contribuer à la définition des problèmes économiques et sociaux, mais les analyses historiques et institutionnelles sont largement abandonnées par les sciences économiques qui adoptent un langage plus ésotérique et des modèles macroéconomiques de plus en plus sophistiqués et arrimés aux besoins des politiques de gestion keynésiennes (Bradford 1998, 58).

En contraste, la sociologie et la science politique connaissent des parcours beaucoup plus incertains. Au cours des années 1950, le statut de la sociologie est encore fragile dans les universités anglophones du Canada. Cette discipline est surtout concentrée à McGill et à l'Université de Toronto et elle éprouve des difficultés à consolider son image, sa spécificité et son utilité. Les succès de la science politique ne sont que

marginaleme nt meilleurs. En premier lieu, cette science peine à se distinguer des sciences économiques. Les économistes dominent les départements d'économie politique. Ils sont aussi prééminents dans la revue et l'association qu'ils partagent avec les politologues. Selon certains, la science politique va tout autant souffrir de l'ultime dissociation de ces disciplines alors que les économistes consolident leur monopole sur les connaissances relatives à l'économie. Dans le contexte immédiat de l'après-guerre, la sociologie et la science politique se retrouvent à la marge du politique. Leur existence est surtout universitaire et elles n'entretiennent que « des rapports restreints et épisodiques » avec le gouvernement (Brooks et Gagnon 1994, 126-127, 132).

Néanmoins, l'usage de la sociologie et des sciences politiques dans le processus d'élaboration des politiques publiques est ultimement facilité par l'essor des universités dans les années 1960. Au cours de cette décennie, la science politique et les sciences économiques s'organisent sur des bases distinctes et la sociologie acquiert les fondements institutionnels et associatifs d'une discipline à part entière. Certaines des connaissances qui émanent de ces disciplines finissent par jouir d'une certaine légitimité politique particulièrement si elles pondèrent leurs critiques de l'ordre social et alignent leurs priorités avec des problématiques admissibles.

En aval de la commission Rowell-Sirois (1937-1940), le gouvernement continue à recourir à des Commissions royales pour inviter des experts en sciences sociales à générer des conseils en matière de politiques publiques. Les sciences économiques sont particulièrement bien représentées par les études spéciales effectuées dans le cadre de ces commissions. Les Commissions royales d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences (1949-1951), sur les perspectives économiques du Canada (1955-1956), sur les services de santé (1961-1965), sur le système bancaire et financier (1961-1964) et sur la fiscalité (1962-1966) sollicitent la participation d'un nombre important d'experts, particulièrement des économistes. Il est vrai que la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences, la commission Massey,



motive la participation d'un nombre impressionnant de disciplines. Des sociologues vont également participer à la Commission Hall sur les services de santé. Cependant, la Commission Gordon, sur les perspectives économiques du Canada, et la Commission Porter, sur le système bancaire et financier, signent la domination des économistes sur l'analyse des politiques publiques. De plus, à la différence des sociologues et des politologues, les économistes qui participent à ces Commissions sont parfois des employés d'organisations et de firmes privées et ne sont pas forcément dépendants des universités. En partie en raison du sujet en question, c'est surtout la Commission Laurendeau-Dunton, soit la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (1963-1969), qui témoigne de l'affirmation du statut « d'expert » des autres spécialistes en sciences sociales. Cette commission commande un nombre record d'études spécialisées provenant d'historiens, de sociologues, de politologues et de psychologues (Brooks et Gagnon 1994, 139-142 ; Brooks 2007, 44).

L'expansion du rôle de l'expertise en sciences sociales dans le processus d'élaboration des politiques publiques repose sur des assises sociales concrètes en particulier la reproduction d'un corps de spécialistes pourvu d'une formation disciplinaire et d'une capacité technique accréditées par les universités. Les expansions successives des sciences sociales dans les universités (embryonnaire dans les années 1920 à 1940 et explosives au cours de la deuxième moitié du XXe siècle) suivent la demande pour la main-d'œuvre générée par ces disciplines, c'est-à-dire pour des professeurs, des professionnels, des cadres, des fonctionnaires, etc. Dans les décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, cette demande va s'intensifier autant pour des spécialistes (pouvant fournir des études sur des domaines précis) que pour des analystes (pouvant mobiliser des outils techniques qui relève des nouvelles sciences de la décision). Pendant la deuxième moitié du XXe siècle, le champ universitaire devient une pépinière pour la formation de travailleurs qui disposent de compétences spécialisées. Ces savoirs s'opposent par ailleurs aux connaissances plus générales dans une lutte

pour définir la fonction adéquate de l'éducation. Dans les agences de planification gouvernementales de l'après-guerre, la valorisation de l'entendement général est partiellement déplacée pour faire place à une demande croissante pour une maîtrise des outils techniques des nouvelles sciences de la décision. Dans les universités, se sont les critères de succès d'une éducation humaniste fondée sur l'étude des lettres qui semblent reculer devant les desiderata des disciplines techniques, spécialisées ou appliquées.

La première génération de technocrates, soit les mandarins d'Ottawa, est encore de l'ordre des experts généralistes, mais elle ouvre la voie pour l'institutionnalisation d'une expertise plus impersonnelle et spécialisée. Dans le contexte de l'après-guerre, et plus catégoriquement à la fin des années 1960, l'État s'engage à construire sa capacité d'analyse alors que les technologies de prise de décision développées aux États-Unis et les nouvelles méthodes de modélisation économique atteignent de nouveaux sommets dans l'élaboration, l'évaluation et la gestion des programmes publics. Le gouvernement codifie l'expertise en sciences sociales dans de nouvelles catégories d'embauche et d'intervention tout en fondant les assises institutionnelles universitaires nécessaires à la reproduction et à l'expansion de cette expertise.

Cette phase qui correspond au « mouvement d'analyse de politiques publiques » prépare la généralisation de l'expertise dans l'espace public et la multiplication des lieux de production des discours experts. Alors que la capacité d'analyse du gouvernement s'institutionnalise, le langage de l'expertise acquiert une autorité sociale sans précédent dans les débats et les discussions qui relèvent des politiques publiques. Ceci exhorte d'autres groupes à adopter le discours d'experts pour se faire entendre ou encore pour générer une contre-expertise. L'expertise acquiert sa propre charge symbolique qui, avec son efficacité pratique (et parfois malgré son inefficacité), motive son déploiement dans la quasi-totalité des espaces sociaux. Comme pour le cas des développements parallèles aux États-Unis, la clef d'analyse la plus révélatrice est

qu'elle devient une ressource politique à part entière : utile pour gouverner et administrer, mais aussi pour lutter, influencer et convaincre.

La généralisation de l'expertise est une conséquence quasi immédiate de sa consolidation. Les sciences naturelles préparent certainement le terrain à cet égard, mais les sciences sociales tracent aussi leur propre cheminement qui annonce l'avènement massif des *think tanks* à partir des années 1970. Dans les années 1950 et 1960, les spécialistes en sciences sociales sont encore rarement sollicités par les médias et peu présents à l'extérieur de l'État et des universités. À cette époque, les instituts de politiques publiques sont inhabituels au Canada, mais certains commencent tout de même à émerger. Le climat politique, lui aussi, prépare l'avènement des *laboratoires d'idées*. D'abord dans les années 1950, puis plus clairement dans les années 1960 et 1970, des lignes de faille se dessinent sur le terrain des politiques économiques du Canada. Ceux-ci fragilisent le consensus keynésien de l'après-guerre. D'un côté, le camp continentaliste libéral tolère les politiques stabilisatrices keynésiennes, mais recommande l'expansion des rapports économiques avec les Américains. De l'autre côté de l'échiquier s'organisent des écoles de pensée nationalistes qui militent pour protéger l'économie et l'identité canadienne contre l'incursion des États-Unis par l'entremise d'interventions plus ambitieuses en matière de contrôle et de développement économique et culturel. Au milieu des années 1970, l'environnement politique canadien partage les traits significatifs qui aux États-Unis préparent l'explosion du nombre de *think tanks*, soit un centre politique déstabilisé et un champ bureaucratique dominé par une élite technocratique dont la légitimité est de plus en plus contestée. Le chapitre 6 traite plus explicitement de ces transformations. Le présent chapitre porte sur les développements qui précèdent ce dénouement.

### 5.1. L'expansion des universités et des sciences sociales canadiennes

Un compte rendu de la consolidation du discours expert dans la période de l'après-guerre serait incomplet sans un exposé de l'expansion des universités et de l'édification du système de recherche en sciences sociales. La croissance de l'enseignement supérieur dans les années 1920 fut finalement modeste en comparaison. De même, si la dépression des années 1930 motive le recrutement d'universitaires pour agir à titre de conseillers pour le gouvernement, les universités elles-mêmes croupissent sous leurs difficultés financières. Entre 1929 et 1945, les sciences sociales partagent le sort des universités en éprouvant une phase de « marginalité stable » (Warren et Gingras 2007, 9). La Deuxième Guerre mondiale marque un point de rupture en contribuant à repenser l'université comme moteur pour la croissance économique et l'ascension sociale de la masse, mais c'est surtout à partir des années 1960 que l'université va prendre les allures d'une industrie en croissance (Axelrod 1982, 14).

La croissance des universités canadiennes va aussi alimenter le développement des sciences sociales. À cet égard, elle structure une lutte pour définir les formes d'interventions intellectuelles légitimes dont les résultats contribuent à la prééminence du discours expert dans le champ intellectuel. Les transformations qui occasionnent l'ascension des sciences sociales, des savoirs professionnels, de l'ingénierie et d'autres sciences appliquées dans les institutions universitaires au cours du XXe siècle coïncident avec la dépréciation des arts et des lettres au Canada. Les curriculums classiques et les lettres entretiennent, à partir des années 1940, un sentiment de crise qui accompagne leur chute du centre de la fonction éducative. L'ascension des sciences et des disciplines appliquées transforme progressivement la vocation des universités depuis la fin du XIXe siècle. La montée en prestige des sciences et de l'ingénierie qui accompagne le retour des hostilités en Europe en 1939 va renchérir une tendance déjà bien affirmée (Massolin 2001, 112, 114, 144-145 ; Warren et Gingras 2007, 18). Le renversement des lettres se confirme ensuite de concert avec une revalorisation

populaire de l'éducation et une démocratisation progressive de l'accès à l'université, notamment à partir des années 1960.

Le rôle des universités pendant la Deuxième Guerre mondiale contribue à la réorganisation de la conception populaire de la recherche et de l'éducation postsecondaire. Entre 1939 et 1945, l'organisation responsable de la coordination administrative des universités, soit la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC), soutient l'appel du gouvernement pour la formation de techniciens et de professionnels. L'augmentation considérable des inscriptions à des programmes « pratiques » comme la médecine et l'ingénierie pendant cette période témoigne de la mobilisation de l'enseignement universitaire au service de la demande nationale pendant la guerre. Plusieurs scientifiques canadiens qui travaillent pour le Conseil National de Recherche du Canada (CNRC) ou pour les universités sont impliqués dans des projets de recherche militaire relatifs à divers domaines technologiques (Axelrod 1982, 14-18). Tout comme les autres belligérants de cette période, les autorités politiques et les dirigeants des universités du Canada mobilisent le personnel scientifique de la nation avec la conviction que le conflit sera résolu non seulement par les armes et la prouesse stratégique, mais aussi par la maîtrise de nouvelles technologies et d'une capacité technique asymétrique (Massolin 2001, 96-97). Le prestige des sciences appliquées prend de l'ampleur au cours du conflit et le budget et le personnel du CNRC suivent le pas. En plus de recevoir des fonds du CNRC, les universités vont tirer profit du prestige que génèrent leurs exploits. La promotion des universités devient une facette permanente du prosélytisme patriotique qui sature le paysage médiatique de l'époque. Dotées d'une nouvelle prééminence, les universités vont aussi servir à faciliter le retour des troupes avec l'adoption d'un programme d'éducation des vétérans similaire à celui du *GI Bill* américain (Axelrod 1982, 18-19 ; Massolin 2001, 116-117 ; voir aussi Trudel 1997).

La prospérité économique de l'après-guerre va permettre à la générosité de l'État envers le CNRC de prendre de l'expansion. Le financement des sciences sociales et des lettres qui dépendent de la philanthropie américaine demeure plus marginal (Massolin 2001, 117, 132-133), mais l'expansion des universités après la guerre va tout de même avoir un impact appréciable sur les sciences sociales. Parmi les étudiants qui reçoivent des bourses d'études pour vétérans après la guerre, 17 % vont s'inscrire en sciences sociales contre 38 % en science et en ingénierie. Pour les sciences sociales, cela constitue un pas en avant qui va se confirmer. Entre la fin de la guerre et la fin des années 1950, la population totale des étudiants inscrits à temps plein au premier cycle en sciences sociales augmente à près de dix milles inscrits, quintuplant leurs effectifs et doublant leur proportion au sein des universités canadiennes : dorénavant autour de 10 % des étudiants de premier cycle (Warren et Gingras 2007, 9-10).

Le financement provincial des universités augmente dans les premières années de l'après-guerre, mais cette augmentation est d'abord relativement timide et devient rapidement insuffisante. Sur ce point, le rapport de la Commission Massey, déposé en 1951, va motiver l'avènement d'une solution temporaire. Établie en 1949 par le premier ministre Louis St-Laurent et présidée par Vincent Massey, la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences est préoccupée par l'état de la culture au Canada. Elle est donc directement préoccupée par la condition des universités canadiennes. Ottawa récuse certaines recommandations de la Commission Massey (comme la création de bourses d'études nationales) et ajourne sa réaction à d'autres avis avancés dans son rapport (comme la création du Conseil des Arts du Canada), mais il injecte tout de même sept millions de dollars dans le système d'enseignement supérieur (Axelrod 1982, 19-21 ; Massolin 2001, 115-116).

La Commission Massey forme aussi un terrain d'expression pour le malaise profond des cultures lettrées au Canada. Plusieurs humanistes et littéraires canadiens entretiennent un sentiment de crise par rapport à l'état de la « haute culture » dans ce

pays. Cruciale à leur diagnostic est l'idée d'une usurpation de la moralité judéo-chrétienne et humaniste par une « fausse éthique technologique » qui motive une course effrénée et amoralisée à la supériorité militaire et économique conduite par le développement scientifique et technologique et par la fétichisation du progrès matériel propre à « l'utilitarisme » de l'idéologie nord-américaine. Ces « prophètes du déclin culturel » envisagent non seulement une détérioration des valeurs et de la culture, mais aussi une « crise de la civilisation ». Cette conviction repose sur un doute profond relatif à la capacité de la vie moderne à cultiver le développement intellectuel et spirituel des individus et à conserver le legs et la richesse de la haute culture transmise depuis l'antiquité. Le rapport de la Commission Massey caractérise les dangers de « l'appauvrissement culturel » du Canada comme relevant des « médias de masse, de la culture de masse et de l'américanisation ». Collectivement, ces facteurs réduisent la culture à une entreprise commerciale de divertissement populaire à la fois « monolithique et manipulatrice » laissant peu de place à la pensée critique ou aux valeurs humanistes véhiculées par la « culture sérieuse ». La société de masse réduit la culture à sa fonction marchande et à des marqueurs de statut illusoires. Elle dispense les individus de penser pour eux-mêmes et les rend vulnérables aux effets insidieux de la propagande ou pires à l'avènement d'une société totalitaire. Elle les soumet aussi au moule uniformisant de la culture de masse américaine et signe le déclin de la spécificité canadienne (Massolin 2001, 156-159, 160-162, 169, 171-173, 177-179, 180-186).

Pour Vincent Massey et ses semblables, l'université n'est pas qu'un lieu d'apprentissage technique et scientifique, mais surtout un terreau d'élévation intellectuel et moral. À partir de cette perspective, la Commission Massey confère une fonction sociale essentielle aux arts et lettres qui doivent agir comme gardiens de l'ordre culturel et moral face aux malaises de la vie moderne (Massolin 2001, 120-121, 128-129). Au cours des années 1950, une série de conférences et de rapports de commissions établissent un autre fil narratif liant la prospérité économique future de la

nation à l'expansion du système universitaire. En contraste avec la « crise de la culture » qui préoccupait la Commission Massey, ces forums décrivent les problèmes de l'université en des termes se référant aux coûts des programmes, au nombre d'étudiants et à la disponibilité des fonds privés et gouvernementaux. Martelant la sagesse dominante de l'époque, le CNUC envisage l'avènement d'un accès plus généralisé à l'éducation postsecondaire, mais aussi la réalisation d'une transformation de l'université qui devient de plus en plus centrale à la vitalité économique de la nation. Pour certains, cette réalité se présente comme un défi alors que l'université doit réussir à établir un compromis entre les fonctions techniques et industrielles de « l'expert » et les fonctions traditionnelles du « lettré » (Axelrod 1982, 23-24 ; Massolin 2001, 141-143). Or, selon Massolin, le problème de la conciliation des fonctions culturelles/morales et techniques/économiques de l'université génère une attention déclinante aux conférences du CNUC. On mise d'abord sur la formation « de scientifiques et de technologistes » et les voix qui critiquent cette orientation s'étiolent progressivement. Entre temps, la Commission Gordon (1955-1956) confirme le soutien du gouvernement envers cette inclinaison techniciste, le financement de la recherche fondamentale et appliquée étant avancé comme moyen pour « accélérer le rythme des avancées techniques » du pays (Massolin 2001, 144-146).

Les publications et les communications qui encouragent l'expansion des universités canadiennes pendant les années 1950 gravitent autour de thèmes similaires à ceux qui motivent la croissance exponentielle du financement des sciences aux États-Unis pendant cette période. La peur d'être devancé par les avancées techniques et technologiques de l'URSS (qui atteint son apogée avec Spoutnik en 1957) et la volonté de sécuriser un avantage économique concurrentiel traversent les discours qui représentent l'engouement pour le développement des universités. Pour le Canada en particulier, l'expansion du système universitaire est perçue comme une condition pour son ascension parmi les grandes puissances industrielles modernes. En parallèle, à partir de la fin des années 1950 et tout au long des années 1960, l'éducation



universitaire est célébrée comme un véhicule pour la mobilité sociale et un garant essentiel pour l'égalité des chances (Axelrod 1982, 24-31 ; Massolin 2001, 145-147). Pendant les années 1960, l'éducation universitaire est aussi avancée comme un impératif économique alors que l'industrie génère une demande pour une main-d'œuvre qualifiée. Au cours de cette décennie, l'expansion du système universitaire est invitée avec presque autant d'enthousiasme par les entrepreneurs canadiens que par les représentants des universités. Par ailleurs, la demande n'est pas seulement pour des professionnels et des techniciens. Dans les cercles de discussion du milieu des affaires, les entrepreneurs montrent une appréciation pour des employés ayant une éducation générale qui alimente leurs connaissances du monde, leur imagination et leur capacité de résolution de problèmes. Dans cet esprit, la communauté entrepreneuriale et les compagnies canadiennes vont offrir un soutien financier aux universités. Des représentants du monde des affaires vont aussi investir les conseils d'administration de ces institutions et militer pour la création de nouvelles universités et l'agrandissement d'institutions existantes. La participation du gouvernement est par contre cruciale, car le soutien financier des compagnies et des associations sectorielles ne comble pas les besoins des universités qui envisagent une expansion considérable de leurs frais de fonctionnement. La communauté entrepreneuriale est généralement favorable à la participation du gouvernement dans le financement de l'éducation postsecondaire. Ces dépenses ne sont pas conçues comme des mesures de bienfaisance, mais comme des investissements dans la main-d'œuvre de la nation (Axelrod 1982, 34-75).

Au cours des années 1960, la part des fonds de provenance gouvernementale va continuer à croître pour constituer la grande majorité du financement des universités. Les tentatives pour prévoir et planifier les besoins de l'économie en matière de main-d'œuvre future entraînent des difficultés méthodologiques importantes, mais au cours des booms économiques de l'après-guerre et des trente glorieuses, la demande pour des individus qualifiés dans les secteurs publics et privés est si considérable qu'elle

alimente une confiance générale pour des débouchés dans l'ensemble des domaines d'études (Axelrod 1982, 98-140).

À la charnière des années 1950 et 1960, le gouvernement va aussi jouer un rôle plus actif dans le financement direct de la recherche en sciences sociales. La création d'un conseil canadien pour financer les arts, les lettres et les sciences sociales au Canada est d'abord recommandée par la Commission Massey en 1951. Malgré un long délai, le Conseil des Arts du Canada (CAC) est créé en 1957. Entre temps, le Conseil canadien de recherche en sciences sociales (CCRSS) connaît des difficultés importantes. Avec la mort de membres fondateurs clefs, dont celle de Harold Innis en 1952, le Conseil perd les liens interpersonnels qui inspiraient la confiance des fondations Carnegie et Rockefeller. Anticipant le parrainage des sciences sociales par l'État suivant la parution du rapport Massey, les fondations américaines (qui fournissent près de 90 % des fonds du CCRSS) commencent à réduire leurs contributions. En 1957, le CCRSS obtient une dernière bourse de la fondation Ford pour maintenir ses opérations en attendant les fonds fédéraux. Avec la création du Conseil des Arts du Canada, le CCRSS change son nom pour devenir le Conseil de recherche en sciences sociales du Canada (CRSSC). Suivant cette transformation, le CRSSC et le *Humanities Research Council of Canada* vont gérer les concours pour l'octroi des bourses d'étude et de recherche du CAC. Au début, le CRSSC exerce une influence sur ce processus. Par contre, le CRSSC s'éloigne davantage de son rôle de financier lorsque le CAC assume la responsabilité totale de l'administration des concours en 1963 (Fisher 1991, 27-36, 41-52).

Le développement du statut social et des assises institutionnelles des sciences sociales au Canada est aussi alimenté par la fondation de nouveaux centres de recherche. Entre 1945 et 1960, les bailleurs de fonds principaux pour le financement des centres de recherche universitaires au Canada demeurent les fondations philanthropiques américaines. Selon Mike Almeida, c'est le contexte de la guerre froide qui confère un sens et une orientation à ces initiatives. Celles-ci s'inscrivent dans le sillage

d'organisations comme le *Russian Institute* fondé en 1945 à l'Université Colombia avec des fonds de la fondation Rockefeller. C'est ainsi qu'en 1951, la fondation Ford lance un programme ambitieux pour soutenir les *area studies*, en partie par le financement de centres de recherche interdisciplinaires. Sur cent quatre-vingt-trois centres de recherche universitaires en sciences sociales canadiennes créés entre 1945 et 1980, cinquante-et-un (28 %) sont dédiés aux Études régionales et aux relations internationales. Par ailleurs, ceux-ci sont particulièrement concernés par l'étude de l'URSS et des régions stratégiques relatives aux cercles d'influences soviétiques. En aval du lancement de Spoutnik et de l'expansion des montants dispensés par ses politiques scientifiques, le gouvernement américain prend la relève du financement de l'étude du développement régional aux États-Unis et les fondations philanthropiques réorientent leurs programmes vers des problèmes sociaux intérieurs. À ce moment, les provinces canadiennes et le gouvernement du Canada augmentent considérablement leurs activités de financement de la recherche. Sur les cent quatre-vingt-trois centres de recherche universitaires en sciences sociales fondés au Canada entre 1945 et 1980, cent soixante-cinq (90 %) sont créés depuis 1960 (Almeida 2007, 105-109).

Dans les institutions québécoises, le développement des sciences sociales s'impose avec l'avènement de la Révolution tranquille. La croissance des sciences sociales de concert avec l'expansion des structures séculières au Québec pendant les années 1960 marque le dénouement d'une longue collaboration tendue entre l'enseignement des sciences sociales et le contrôle doctrinal de l'éducation postsecondaire. Tournées vers l'enseignement et soumises à un contrôle religieux constant, les sciences sociales franco-canadiennes demeurent faiblement institutionnalisées, peu autonomes et marginales pendant la première moitié du XXe siècle. En effet, les Canadiens français sont surtout actifs dans les professions libérales à l'époque et une part importante des diplômés des collèges classiques (soit 50 % entre 1929 et 1939) continuent leurs études dans des domaines religieux. Par ailleurs, les Canadiens français sont presque

complètement absents des postes scientifiques de la fonction publique fédérale (Brooks et Gagnon 1994, 52-53). Néanmoins, dans les décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, « le culte de la compétence » qui s'articule depuis le début du siècle se solidifie au Québec. L'Université et le champ intellectuel en général s'imposent comme terrains de lutte importants dans les enjeux politiques de l'époque (Fournier 2004 : 33-34).

Au cours des années 1940 et 1950, les membres de la faculté des sciences sociales de Laval s'engagent dans « un virage graduel et prudent en faveur d'une science sociale positiviste » (Brooks et Gagnon 1994 : 53). En 1943, ce virage est facilité par l'adoption d'une structure départementale incluant la sociologie et l'éthique sociale, les sciences économiques, le service social et les relations industrielles. Le Centre de recherche sociale est aussi créé en 1943 (ce qui motive la visite du sociologue de Chicago Everett C. Hughes grâce à une subvention Rockefeller). Par ailleurs, pendant les années 1940 et 1950, la faculté des sciences sociales de Laval embauche plusieurs Canadiens français qui entreprirent leurs études de cycles supérieurs aux États-Unis où ils furent exposés aux traditions positives des sciences sociales américaines. Pendant les années 1940, le statut des sciences sociales à l'Université Laval dépend encore des concessions qu'elles entretiennent avec l'éducation religieuse et l'implication sociale de la faculté passe par leurs relations avec les coopératives et l'éducation populaire (Brooks et Gagnon 1994 : 54 ; Fournier 2004 : 109-119). Or, à partir des années 1950, les membres de la Faculté des sciences sociales vont forger des alliances nouvelles par l'entremise de leur implication auprès d'associations syndicales comme la Confédération des travailleurs catholiques ou auprès d'autres organisations comme l'Institut canadien des affaires publiques (ICAP) fondé en 1954 et fréquenté par Maurice Lamontagne, Jean-Charles Falardeau et d'autres membres notoires de la Faculté. Les spécialistes en sciences sociales québécois s'infiltrèrent ainsi dans une communauté intellectuelle et politique plus large qui mène à « l'élaboration d'un réseau d'alliances » assurant un « soutien populaire » à l'École et une affirmation de

« sa valeur sociale » (Brooks et Gagnon 1994 : 53, 57). Entre temps, les cours offerts dans les départements ou Écoles de sociologie, d'économie, de relation industrielle, de science politique et administrative et de service social sont de plus en plus spécialisés et peuvent mener à des diplômes de maîtrise (Fournier 2004 : 128).

Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement provincial va augmenter son soutien à la recherche et à l'enseignement postsecondaire. En aval des recommandations du Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, le réseau de l'Université du Québec est créé entre 1968 et 1969 dans l'optique de généraliser l'accès à la formation universitaire. Par ailleurs en 1969, suivant les recommandations du Conseil d'orientation économique du Québec, le gouvernement du Québec fonde plusieurs centres de recherche dans lesquels vont œuvrer des spécialistes en sciences sociales, dont le Centre de recherche industriel du Québec (CRIQ) et l'Institut national de la recherche scientifique (INRS). Il met aussi en place le programme de « Formation de chercheur et action concertée » en 1969. Entre-temps, les spécialistes en sciences sociales québécois organisent des assises disciplinaires (associations et revues) pour alimenter une production intellectuelle autonome axée sur l'étude de la société québécoise. Ces développements marquent l'affirmation du nationalisme québécois des années 1960. Ils consolident aussi une division linguistique fondamentale dans l'organisation des sciences sociales canadiennes (Brooks et Gagnon 1994 : 59, 70–72, 75–76 ; Brooks 2007 : 49–50).

L'expansion du système universitaire et du secteur de la recherche au Canada est particulièrement bénéfique pour la croissance des sciences sociales. Selon des chiffres du Bureau fédéral de la statistique, le personnel universitaire à temps plein et à temps partiel pour les sciences sociales passe d'environ 1 000 à 8 000 personnes entre 1956 et 1970, menant à un total de 5 408 professeurs de sciences sociales à temps plein en 1972, soit 22,6 % du corps professoral dans son entier (Fisher 1991 : 58–59; Warren et

Gingras 2007 : 15). Même si la proportion d'étudiants inscrits au premier cycle en sciences sociales diminue dans les années 1960, le nombre absolu d'étudiants dans ces disciplines continue à croître au cours de cette décennie (Warren et Gingras 2007 : 11, 15). Le CAC est aussi plus généreux envers les sciences sociales en augmentant sa contribution à ces sciences de 1,4 million \$ pendant l'année fiscale de 1964-1965 à 11,6 millions \$ pendant celle de 1967-1968 (Fisher 1991 : 53). Le Québec est particulièrement généreux vis-à-vis des sciences sociales. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, sa contribution à ces disciplines gravite autour de 40 % de ses dépenses en recherche alors que le gouvernement fédéral n'octroie que 10 % à 15 % de son budget de recherche aux sciences sociales. À partir des années 1970, le gouvernement du Québec devient le principal bailleur de fonds pour les sciences sociales québécoises, alors que les chercheurs dans les autres provinces dépendent surtout du CAC (Brooks 2007 : 49). Au cours de cette décennie, le Québec est également la seule province avec un programme explicitement tourné vers le financement de centres de recherche (Almeida 2007 : 105–106, 109–110).

L'expansion des universités canadiennes dans les années 1960 favorise la plupart des disciplines en sciences sociales qui s'arriment aux exigences et aux demandes du secteur tertiaire en pleine croissance. Le consensus sur la valeur de l'éducation comme un investissement social rentable ne va pas survivre aux périodes économiques plus sombres et l'attitude plus intransigente envers la dette publique des années 1970 et 1980, mais l'évolution de cette conjoncture ne va pas pour autant compromettre l'expansion de ces disciplines dans les universités. L'importance croissante des universités et des sciences sociales suit l'évolution de l'économie canadienne au cours du XXe siècle. Au XIXe siècle, les universités canadiennes ont une fonction principalement culturelle pour ensuite évoluer pour inclure les formations pour les professions libérales, les sciences, les sciences appliquées et les sciences sociales. Ces développements sont venus reconfigurer la hiérarchie des interventions dans le champ intellectuel de sorte à confirmer l'ascension de connaissances séculières et spécialisées.

Du point de vue des intellectuels qui défendent la fonction culturelle des universités, le déclin des lettres au profit des fonctions pratiques et techniques des institutions d'enseignement supérieur est vécu comme un avilissement de la raison d'être de l'université. À l'époque, les critiques de « l'orientation pratique » des universités idéalisent une vision de ces institutions qui confère aux lettres un rôle prépondérant dans la conservation des savoirs et dans l'élévation de la culture occidentale. Cette conception idéalisée des études supérieures octroie aussi à ces disciplines classiques diverses fonctions sociales amélioratrices, dont l'entretien de la conscience morale de la population et le maintien d'une vigilance critique devant les bouleversements sociaux et culturels qui traversent les sociétés modernes. En adoptant la figure de l'intellectuel public, les intervenants canadiens qui investissent cette critique s'improvisent un rôle d'agents-civilisateurs dotés d'une pertinence sociale nouvelle. Ils cherchent ainsi à faire valoir leur propre « utilité », mais leur critique de la société moderne exhume leur statut déprécié dans la hiérarchie des formes de production cognitive (Massolin 2001 : 121–122, 191–193). Or, comme le soulignent Warren et Gingras, ce genre de développements ne sont qu'imparfaitement capturés par l'image d'un « utilitarisme » croissant au sein des universités. Après tout, les départements universitaires entretiennent depuis toujours des rapports avec les « demandes changeantes de la société » (Warren et Gingras 2007 : 19).

L'analyse du champ universitaire produite par Bourdieu dans son *Homo academicus* fournit des clefs d'interprétation utiles pour rendre compte de ces transformations. Elle permet de mieux comprendre la consolidation du discours expert dans le domaine de l'action publique. À partir de la fin du XIXe siècle et surtout au cours du XXe siècle, les arts et les lettres sont confrontés à la dépréciation relative de leurs connaissances au sein du pôle autonome du champ universitaire, notamment vis-à-vis des sciences naturelles qui dominent cette frange « scientifique et intellectuelle » des institutions du savoir. Elles subissent aussi une dévalorisation par rapport au pôle hétéronome, voire

« temporel », de l'université où dominent les professions comme le droit et la médecine. Les sciences sociales pour leur part sont en voie d'ascension. Longtemps dominées, autant dans l'ancienne hiérarchie du pôle autonome de l'université (celle des lettres) que dans la nouvelle (celle des sciences), les disciplines sociales se confèrent ultimement un « effet de science » qui leur permet d'accumuler des reconnaissances et « se rétablir sur le terrain de la "science" ». Ces gains sont transposables dans de nouveaux rapports hétéronomes avec l'État et d'autres organisations en partie grâce au caractère relativement appliqué de ces disciplines. La dépréciation relative de l'enseignement vis-à-vis de la recherche est accompagnée par la percée de modes d'engagement intellectuel répondant à l'émergence d'une demande sociale pour cette expertise et à la constitution d'un « public attentif » à ses « usages sociaux » (par exemple, des fonctionnaires, des politiciens, mais aussi des éducateurs et des intervenants, etc.). C'est ce mariage entre capital scientifique et accès politiques qui génère ou rend possible la figure du technocrate ; ou encore celle de « l'intellectuel responsable » qui cumule un éthos positiviste et une assimilation des fins de la « bureaucratie » et des « hommes d'action » ou du moins une identification à leurs objectifs (voir Bourdieu 1984 : 70–71, 159–164). Au cours de la deuxième moitié du XXe siècle, les disciplines en sciences sociales augmentent leur présence dans les universités et acquièrent des bases plus solides pour l'organisation et la reproduction de communautés autonomes de production de connaissance. Ces développements permettent à ces sciences d'étendre leurs activités de formation et de gonfler les rangs des spécialistes qu'ils produisent. Or, le caractère relatif de l'autonomie des sciences sociales signifie que celles-ci organisent leurs objectifs en partie en fonction des ressources matérielles et symboliques d'autres champs sociaux dans lesquels ils peuvent intervenir par ailleurs (Fournier 1985 : 418 ; Warren 2009 : 805 ; Landry 2015 : 456–457, 459–462). Pendant les années 1960 et 1970, les sciences sociales vont consolider et amplifier les gains des années 1930 à 1950 relatifs au rôle de plus en plus important de leurs spécialistes comme experts-conseillers.



## 5.2. L'après-guerre et l'expertise extragouvernementale

Dans l'orbite du compromis politique de l'après-guerre, les groupes d'intérêts liés au travail et au capital vont pour la plupart se fier à l'appareillage technocratique du gouvernement canadien pour produire les connaissances nécessaires à la gestion de l'économie et à la formulation des politiques publiques. Dans le contexte de la reconstruction, les syndicats et la gauche politique militent pour des politiques sociales et une planification étatique plus ambitieuses que celles avancées par l'État keynésien. Mais étant politiquement plus marginaux que les entrepreneurs, ils se résolvent généralement à accepter le compromis politique de l'après-guerre quitte à approcher le cabinet avec des recommandations législatives ponctuelles. Pour sa part, la communauté des affaires canadienne maintient les contacts qu'elle a établis avec l'État pendant la guerre et se positionne à l'interface de la bureaucratie par l'entremise d'un réseau étendu de consultation économique dont l'objectif est de faciliter l'application des mesures stabilisatrices keynésiennes (Bradford 1998 : 54–55). Pour ces raisons, il existe encore peu de traces d'une capacité d'analyse de politiques publiques extragouvernementales au Canada, celle-ci étant largement déléguée à la bureaucratie. La communauté universitaire est encore relativement petite, les médias ne se réfèrent que rarement à des experts et peu d'organisations extragouvernementales disposent d'une capacité d'analyse sophistiquée (Brooks 2007 : 46).

Le paysage institutionnel canadien présente peu d'exceptions à ce portrait. Néanmoins, certains groupes professionnels et économiques vont fonder des organisations pour fournir des conseils et informer ou influencer l'élaboration des politiques publiques. Plusieurs de ces organisations vont investir le paysage des *think tanks* canadiens qui se concrétisent dans les années 1970.

### 5.2.1. La capacité d'analyse des professions

Au cours des années 1920 et 1930, le *Canadian Council on Child Welfare* (cf. chapitre 3) étend son domaine de prédilection et déplace son accent porté sur les enfants pour étudier la famille dans son ensemble puis pour examiner le bien-être social en général. C'est ainsi qu'il devient le *Canadian Council on Child and Family Welfare* (CCCFW) en 1932, puis le *Canadian Welfare Council* (CWC) en 1935 (Splane 1996 : xiii). Ces changements font suite aux enquêtes et sondages sociaux que le CCCW réalise dans quelques provinces et municipalités à la fin des années 1920. Ces investigations fournissent un support stratégique pour la propagation de principes de soin et de protection et pour l'avancement de mesures législatives. Ces enquêtes concrétisent aussi la formulation d'une approche préventive à l'aide aux enfants qui est axée sur le soutien des familles afin de minimiser le recours aux résidences institutionnelles. Sous la direction de la réformatrice plutôt conservatrice Charlotte Whitton, le CCCW envisage la famille comme un niveau d'intervention crucial. Étant devenu le CCCFW en 1932, le Conseil continue à favoriser les familles d'accueil au placement institutionnel. Il continue aussi à concevoir l'organisation du travail social comme devant reposer sur des structures communautaires et volontaires. Or, depuis la fin des années 1920, il fait aussi la promotion de certaines politiques sociales. La combinaison de l'aide financière gouvernementale et de l'intervention au niveau familial par le « *case-work* » des travailleurs sociaux est conçue comme un modèle exemplaire pour développer l'autonomie des individus moins fortunés. L'entretien de la dépendance et de la paupérisation demeure une inquiétude constante. Par contre, l'assurance-chômage est, par exemple, envisagée comme une mesure pouvant fournir une protection « méritée » aux travailleurs qui contribuent au régime. Avec l'expansion des mesures de soulagement public au Canada dans les années 1920 et 1930, le CCCFW ouvre une division consacrée à la question du bien-être public en 1933 et devient officiellement le CWC en 1935 (Hodson 1990 : 138, 189–190, 214, 217, 261–262, 282–294).

Entre la fin des années 1930 et le début des années 1940, le CWC va continuer à produire des interventions publiques par l'entremise de ses enquêtes, sondages, conférences et publications. Ses liens avec l'État vont le mener à compléter des commandes gouvernementales, à superviser des projets de loi et à agir à titre de consultant pour les provinces. Le CWC va aussi aider plusieurs communautés à établir des caisses de bienfaisance et des conseils de planification sociale (Hodson 1990 : 378–379, 396–397 ; Splane 1996 : 6–7). Enfin, sous la direction de George Davidson (1942–1944), le CWC va s'éloigner du conservatisme de Whitton et se rapprocher de l'éthos de planification et de reconstruction qui s'installe à Ottawa (Splane 1996 : 9–18).

Dans le contexte de l'après-guerre, le CWC va entrer dans une phase de croissance importante. Sous la tutelle de R. E. G. Davis (1946–1963), le Conseil améliore sa situation financière, agrandit son personnel et étend ses efforts de conscientisation et de consultation en matière de politiques publiques. Richard Splane décrit les deux premières décennies de l'après-guerre comme « l'Âge d'or » du CWC. Le Conseil est particulièrement influent et il mobilise des analyses, des données et des campagnes de lobbying pour promouvoir la réforme de politiques sociales. À la fin des années 1940, le Conseil va devenir un nœud dans les réseaux internationaux du domaine de l'aide sociale par l'entremise de l'*International Council on Social Welfare* et de l'*International Social Service*. Le CWC va aussi chercher l'appui de la frange modérée de la communauté entrepreneuriale dans l'optique de solidifier leur soutien des dispositifs de sécurité sociale et de contrer l'influence des associations entrepreneuriales sectorielles disposées à s'opposer à ces mesures. Entre temps, les membres du personnel du CWC collaborent extensivement avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Plusieurs employés du CWC sont d'ailleurs recrutés pour se joindre au ministère à l'époque (Splane 1996 : 19–34).

Le domaine des politiques fiscales va aussi connaître une mobilisation de professionnels voulant informer l'élaboration des politiques publiques à l'époque. La *Canadian Tax Foundation* ou la Fondation canadienne de fiscalité (FCF) est fondée en 1945 par l'Institut canadien des comptables agréés et l'Association du Barreau canadien pour produire et commander des recherches impartiales sur les problèmes liés à la taxation et à la fiscalité au Canada dans le but déclaré de fournir une expertise en matière de fiscalité aux contribuables et au gouvernement canadien. La FCF émerge en aval des politiques de taxation introduites pendant la guerre, voire dans la foulée des griefs formulés par plusieurs professionnels et entrepreneurs au sujet de ces mesures, notamment par rapport à leurs modalités et leur limpidité. De toute évidence, les événements qui mènent à la formation du FCF témoignent de l'avantage en matière de crédibilité que reçoivent, dans le contexte de l'après-guerre, ceux qui formulent leurs recommandations avec une expertise à l'appui. Selon un ancien président du conseil d'administration du FCF, Henry White, des représentants des deux associations fondatrices (Molyneux Gordon et Kenneth Carter) se seraient rendus à Ottawa pour présenter un mémoire au ministre des Finances, mais auraient reçu une « réception froide » en raison d'un manque de données et d'études approfondies. La FCF fut ainsi constituée pour agir à titre de secrétariat pour les rapports annuels soumis au ministère des Finances par l'Institut canadien des comptables agréés et l'Association du Barreau canadien. Monteath Douglas fut son premier directeur (Lindquist 1989 : 357–358 ; Brooks 2002 : 262).

Dans le cours des événements qui mènent à la formulation, en 1948, des révisions à la Loi de l'impôt sur le revenu, la FCF va œuvrer comme intermédiaire en organisant une conférence permettant à des avocats, des comptables et des représentants du gouvernement d'étudier les changements proposés. À la suite de cette expérience, la FCF va continuer à agir à l'interface du processus législatif, notamment en parrainant des comités pour produire des « révisions techniques » des budgets et des projets de loi qui relèvent du domaine de la taxation (Lindquist 1989 : 357–358).

Le mandat de la FCF va aussi s'élargir au-delà de sa mission d'influencer la réforme du système fiscal canadien. En organisant des conférences et des avenues de publications, elle forme une tribune pour les « avocats, comptables et autres personnes des milieux professionnels et universitaires » qui cherchent à influencer les politiques en matière de fiscalité par l'entremise « d'analyses, de recherches et de débats » (Fondation canadienne de fiscalité n.d.). Assez rapidement après sa création, la FCF va produire des études publiées sous forme de livres ou sous forme de séries comme les *Canadian tax Papers*. À partir de 1949, elle va aussi produire des bulletins pour ses membres. Puis en 1953, le *Tax Bulletin* devient le *Canadian Tax Journal*. Ce périodique publie les écrits du personnel de recherche de la FCF et d'une communauté plus large de chercheurs et de praticiens qui entretiennent souvent des liens avec la Fondation (Brooks 2002 : 263, 267–268). Vis-à-vis du ministère des Finances, la FCF va limiter ses interventions à des « avis techniques » et maintenir sa réputation comme organisation non partisane (Lindquist 1989 : 359). Cependant, les tribunes comme le *Canadian Tax Journal* vont exhiber des interventions plus diversifiées accolant des perspectives descriptives, analytiques et normatives sur divers sujets. Pendant ses premières années d'opération, la revue publie des discussions sur les modes d'interprétation de la législation fiscale vis-à-vis du traitement de l'évasion fiscale, sur les principes de comptabilité appropriés pour la déclaration des profits taxables, sur le mérite relatif des impôts sur le revenu et sur la consommation, sur la possibilité (ou non) d'envisager les gains en capital comme un revenu taxable et sur l'impact des taxes sur la productivité et la compétitivité du Canada (Brooks 2002 : 261, 268–278).

La FCF et le CWC sont certainement très différents l'un de l'autre, autant par rapport à leurs mandats que par rapport à leur fonctionnement et leurs modes d'intervention. Cependant, dans une certaine mesure, et spécifiquement dans leur capacité en tant que forums et organes de diffusion en matière de politiques publiques, on peut dire que la FCF est, aux professionnels en matière de fiscalité et aux politiques de taxation, ce que

le CWC est, aux travailleurs sociaux et aux politiques sociales. Les deux organisations fournissent des lieux d'échange pour les débats entre membres de leurs professions respectives et pour l'entretien et l'émission de connaissances spécialisées. Ces organisations disposent aussi de supports pour produire des études et des prises de position relatives aux politiques publiques. L'importance croissante de leurs domaines respectifs parmi les priorités du gouvernement motive certainement leur engagement. Cependant, la montée de l'expertise comme mode d'intervention légitime explique également le parcours de ce genre d'organisations qui associent étroitement leur capacité d'analyse à leur capacité d'influence. Ceci est d'autant plus vrai pour le CWC lorsqu'il devient le *Canadian Council on Social Development* en 1971 (cf. infra).

### **5.2.2. La capacité d'analyse de la communauté entrepreneuriale**

Le début des années 1950 est une période de paix politique et de prospérité économique relative qui alimente la confiance des Canadiens à l'égard de l'élite bureaucratique qui aménage les programmes keynésiens de l'État. Pour autant que ces dispositifs demeurent relativement discrets, ils sont généralement bien reçus par les entrepreneurs canadiens qui ont peu de raison d'organiser une contre-expertise.

Le ton relativement modéré des intellectuels rattachés au milieu des affaires à l'époque peint un portrait des entrepreneurs canadiens comme étant ouverts à l'intervention de l'État. Les germes intellectuels du néolibéralisme qui s'organisent en Europe et à Chicago à l'époque ne semblent prendre racine au Canada que plusieurs décennies plus tard. Néanmoins, les mêmes idées qui veulent résister à l'empiétement de l'État sur l'organisation spontanée des marchés sont maintenues par la classe entrepreneuriale canadienne qui conserve son allégeance aux principes de base du libéralisme classique. C'est du moins la thèse de Don Nerbas (Nerbas 2013a : 174–175 ; voir aussi Nerbas 2013b). En effet, la formulation et l'application des politiques publiques propres à l'État-providence canadien ne furent pas seulement mises au défi par des obstacles constitutionnels et par les appréhensions de certains professionnels auxquels l'on

dérobe « la gestion du domaine social », mais aussi par la méfiance d'une frange de la classe entrepreneuriale hautement suspecte des discours socialisants (Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995 : 21).

Déjà dans les années 1940, la communauté entrepreneuriale canadienne se tourne davantage vers les débats publics pour faire la promotion du libéralisme économique. Ce changement de cap est signalé par la fondation du *Canadian Committee on Industrial Reconstruction* (CCIR) en 1943. Fondé par un petit groupe d'entrepreneurs influents de Montréal, le CCIR engage les services de Gilbert Jackson and Associates, une firme de consultants torontoise portant le nom de son propriétaire, un ancien professeur d'économie de l'Université de Toronto. À l'époque, le CCIR et Jackson s'engagent dans une forme d'activisme politique qui est caractéristique de l'introduction des sciences sociales dans le champ politique : elle repose sur la discussion, la recherche et la revendication d'un statut d'expert. Dans cette relation, Jackson n'est pas qu'un simple mercenaire. Ses activités de recherche et de diffusion sont facilitées et financées par le CCIR, mais il œuvre aussi par sa propre conviction à encourager l'organisation de la communauté des affaires, notamment en voulant lui fournir une certaine direction intellectuelle. Sa vision du libéralisme économique n'est pas non plus « dogmatique », selon Nerbas. Elle couvre plutôt un éventail de positions néolibérales similaires à celles des premiers organisateurs de la Société du Mont-Pèlerin, soit une redéfinition du rôle de l'État comme un support dont la vocation est d'assurer la prospérité des marchés et du secteur privé. Selon Nerbas, les activités du CCIR et de Gilbert Jackson témoignent de la continuation des principes du laissez-faire sous une posture défensive pendant les années 1940. Plus largement, les activités du CCIR présagent la transition de la classe entrepreneuriale vers un mode d'engagement politique qui est davantage fondé sur des avenues de pouvoir indirectes telles que la mobilisation d'un discours expert (Nerbas 2013a : 175–178).

La création d'organes de production discursive sophistiquée au service de la communauté patronale va surtout se consolider dans les années 1970 avec la création d'organisations comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises. Dans le contexte de l'après-guerre, la communauté des affaires s'intègre à un réseau de consultation et de planification à l'interface de la bureaucratie fédérale. Ce lien de confiance assure la prépondérance de la fonction publique dans l'analyse de l'action publique, mais une capacité d'analyse extragouvernementale liée au monde des affaires s'organise tout de même au cours de la deuxième moitié du XXe siècle.

Sauf pour un ralentissement soudain en 1953-4, l'économie canadienne fut relativement prospère pendant la première décennie de l'après-guerre. Au cours de cette période, un taux de chômage très bas persiste et les dépenses des compagnies et des consommateurs demeurent robustes. Cependant, pendant la deuxième moitié des années 1950 et jusqu'aux débuts des années 1960, l'économie canadienne connaît un ralentissement et une récession qui met au défi le consensus politique de l'après-guerre. Des doutes surviennent relatifs à la viabilité de « l'économie de succursales » qui prend forme au Canada avec l'augmentation des appropriations américaines dans les secteurs clefs de l'industrie et des ressources naturelles. Ces préoccupations sont amplifiées par une perte de confiance par rapport à la capacité des sondages prospectifs et des outils d'intervention keynésiens à corriger les désalignements perçus entre l'économie nationale et les différentes régions géographiques et secteurs d'activité du pays. Pour aborder ce qui est envisagé comme des problèmes « d'intégrité structurelle » et « d'équilibre régional », certains Canadiens proposent des stratégies d'intervention qui s'écartent des ambitions modestes de stabilisation à court terme. Ceux-ci avancent des programmes de développement économique plus importants qui s'appuient sur des échelles de prospective plus longues (Bradford 1998 : 53-54, 57, 59, 79).

À partir de cette époque, le nationalisme économique redevient une facette importante des débats sur l'organisation de l'économie canadienne. Or, dans l'imaginaire politique



de plusieurs Canadiens, ces enjeux sont aussi liés à la question de l'autonomie culturelle du Canada vis-à-vis des États-Unis. Dans ce contexte, la distinction par rapport à la Grande-Bretagne devient moins importante. Pour adeptes du « nationalisme culturel » canadien, l'héritage britannique est le chemin par lequel le Canada acquiert les valeurs humanistes nécessaires à la construction d'une identité canadienne distincte et unifiée. L'historien conservateur Donald Creighton, par exemple, va chercher à réitérer le lien entre la nation canadienne et le conservatisme européen et à récupérer la figure de Sir John A. McDonald et ses politiques économiques pour soutenir la cause d'une résurgence du torysme (Massolin 2001 : 187–190, 195–198, 200–204, 248–251). L'anticipation d'une nouvelle politique économique nationale est donc aussi une stratégie d'autodéfense identitaire.

Selon Neil Bradford, deux perspectives finissent par s'opposer dans le sillage de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (Commission Gordon, 1955-1956). Les économistes universitaires et l'élite bureaucratique adoptent pour la plupart un « continentalisme libéral » partagé par la frange dominante de l'élite économique canadienne. Dans les années 1950, les tenants du continentalisme libéral supportent encore les conciliations qu'incarne l'État keynésien. À ce titre, les adeptes de cette posture font la promotion des mesures stabilisatrices introduites après la guerre : ils voient ces outils comme étant suffisants pour assurer le prolongement de la croissance rapide de l'économie canadienne. Or, ils sont aussi moins préoccupés par l'étendue des propriétés étrangères au sein du paysage économique canadien que le sont les critiques du statu quo. Sur ce point, le continentalisme libéral décourage l'expansion continue du rôle de l'État dans le développement économique et voit d'un œil favorable le libre-échange avec les États-Unis. Il est ouvert à des dispositifs de stabilisation pragmatique et à l'amélioration des capacités de prévision temporelle et sectorielle du gouvernement et des compagnies, mais il est méfiant par rapport au protectionnisme et il dénonce l'introduction

d'interférences étatiques plus ambitieuses. Ce continentalisme libéral est par contre de plus en plus contesté à partir de 1955. Dans le cadre de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, le commissaire Walter Gordon cherche à concilier cette position avec les préoccupations d'une autre posture, soit celle de « l'interventionnisme nationaliste ». Cette perspective est plus à même d'encourager des programmes de développement régional. Elle milite également pour des politiques qui visent à protéger les retombées canadiennes des investissements étrangers et à freiner l'expansion des ententes de libre-échange et de baisses tarifaires. Le rapport de la Commission Gordon finit par être un document relativement ambigu qui tient en équilibre les prospectives optimistes propres à « l'analyse orthodoxe » du continentalisme libéral et les « recommandations hétérodoxes » de l'interventionnisme nationaliste (Bradford 1998 : 62–66).

Ces enjeux progressent jusqu'à un certain point dans le champ politique, mais en lieu d'une politique nationale, il en résulte plutôt un « compromis entre les aspirations de l'interventionnisme nationaliste et celles du continentalisme libéral » (Bradford 1998 : 66–73). Les principes de gestion keynésiens et les conventions du continentalisme restent plutôt dominants, notamment grâce à la prépondérance des premiers parmi les bureaucrates au ministère des Finances et des seconds parmi ceux du ministère du Commerce (Bradford 1998 : 64–66, 74). Ces postures réunissent une frange importante de l'élite économique et politique autour d'un consensus pragmatique qui tend vers un libéralisme économique pondéré par des interventions de l'État.

Les quelques organismes d'analyse économique qui émergent à l'époque vont surtout s'inscrire dans l'orbite du continentalisme libéral. En effet, dans les années 1950 et 1960, les politiques qui s'inscrivent dans le sillage du keynésianisme et du continentalisme libéral sont généralement admises par les économistes et les entrepreneurs qui œuvrent au sein des quelques instituts de politiques publiques qui émergent pour asseoir leurs interventions (Carroll et Shaw 2001 : 199 ; Ernst 1992 :

111). Ces organisations, qui incluent le *Conference Board* du Canada, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique, et le *Private Planning Association of Canada*, ne sont pas insensibles aux débats qui opposent le libre-échange et la stabilisation macroéconomique contre la planification, le développement régional et de la protection de l'économie nationale. Elles reflètent en quelque sorte les tensions qui occupent les champs intellectuels et politiques à l'époque, mais aussi surtout la domination du continentalisme. Dans ce sens, elles pointent une certaine continuité historique avec les défenseurs du libéralisme classique du tournant du siècle qui, dans les années 1940, sont relayés par des organisations comme le CCIR décrit plus haut (Nerbas 2013a : 176). Seul le Conseil économique des provinces de l'Atlantique finit par se distinguer en plaidant pour une politique nationale de développement régional interventionniste (une perspective compréhensible pour les économistes et les entrepreneurs de ces provinces à la lumière des difficultés de développement particulières de cette région).

Le *Conference Board* du Canada est un rejeton du *National Industrial Conference Board* (NICB) aux États-Unis (cf. chapitre 1). S'il se penche parfois sur des questions liées aux politiques publiques, le NICB agit principalement à titre d'engin de recherche et de consultation sur les rendements industriels, les pratiques commerciales et la gestion des ouvriers et des entreprises. Les clients du *National Industrial Conference Board* sont donc principalement des compagnies privées (Burris 1992 : 118). En 1954, il ouvre un bureau à Montréal pour produire des études sur l'environnement économique canadien afin de servir les compagnies ayant des intérêts au Canada. Celles-ci comprennent des filiales canadiennes de compagnies américaines, des compagnies américaines intéressées par le Canada et une quarantaine de grandes compagnies canadiennes déjà membre du NICB. Le bureau canadien est doté de son propre directeur, soit Monteath Douglas qui était d'ailleurs le premier directeur de la FCF. Il a aussi son propre personnel, soit quatre employés à temps plein incluant

l'économiste Arthur Smith qui quitte son poste deux ans plus tard pour participer à la fondation du *Private Planning Association of Canada* (cf. infra). Le *Conference Board* connaît une croissance régulière pendant les années 1960. Lorsque Monteath Douglas se retire en 1971, l'organisation réunit à peu près 300 membres et gère un budget annuel de 300 000 \$, une somme six fois plus élevée que celle de son premier budget (Lindquist 1989 : 85–86, 347 ; Lindquist 2004 : 265).

Le *Conference Board* du Canada est davantage occupé par les services informationnels et les occasions de réseautage qu'il offre à ses membres que par la diffusion de ses analyses pour influencer les politiques publiques (Abelson 2009 : 44). Ces services vont finir par inclure des analyses de prospective, des bases de données, des bibliothèques, des conférences, des ateliers exclusifs et des bulletins d'information (Lindquist 1989 : 291). La mission du *Conference Board* est de produire des connaissances et de l'information pour ses clients du secteur public et privé. De manière générale, il évite de formuler des recommandations. Néanmoins, selon Carroll et Shaw (2001 : 197–199), les positions du *Conference Board* relatives à « l'efficacité organisationnelle » sont à l'époque bien intégrées au consensus keynésien de l'après-guerre et aux préférences politiques du continentalisme libéral. Ses préoccupations et sa formulation des enjeux tendent à s'arrimer aux paradigmes politiques et économiques dominants et à suivre leurs transformations.

Le Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CÉPA) est aussi créé à cette époque. La fondation du CÉPA est initiée par la communauté des affaires des provinces de l'Atlantique en collaboration avec les premiers ministres de ces provinces. L'idée prend forme dans le cadre des rencontres du *Maritime Provinces Board of Trade* au début des années 1950. Créé en 1954 et incorporé en 1955, le CÉPA est conçu comme une organisation à but non lucratif indépendante du gouvernement. Son mandat est d'opérer dans les provinces de l'Atlantique pour y promouvoir le développement économique et pour sonder les conditions économiques de la région afin d'aider ces

provinces à « s'aider elles-mêmes ». Les premières études produites par le CÉPA sont surtout descriptives et visent à produire un portrait des réalités économiques de ces provinces, notamment pour faire la promotion des secteurs économiques qui offrent des possibilités d'expansion. Or, à partir de la fin des années 1950 et du début des années 1960, le CÉPA va porter davantage d'attention à l'analyse des politiques publiques et à la promotion de l'expansion du rôle des gouvernements dans le développement économique des provinces de l'Atlantique. L'accent est mis sur la mobilisation d'indicateurs relatifs au chômage et au revenu par habitant afin d'aborder plus directement l'enjeu du développement. De plus, en étendant ses analyses aux dynamiques démographiques, aux raisons de localisation des entreprises, au commerce international et aux rendements économiques de l'Atlantique, le CÉPA développe un argumentaire pour étendre le rôle du gouvernement fédéral dans le développement de la Région (par exemple, en recommandant l'introduction de mesures fiscales incitatives, la construction de parcs industriels ou l'octroi de subventions en capital). Vers la fin des années 1960, le CÉPA va produire un rapport annuel qui milite en faveur d'un programme fédéral cohérent et dirigiste de développement des provinces de l'Atlantique. Or, avec l'expansion des interventions du gouvernement fédéral en matière de politiques de développement régional pendant les années 1960, le CÉPA va déplacer une part croissante de son attention vers l'évaluation de ces programmes, en particulier ceux qui émanent du nouveau ministère de l'Expansion économique régionale formé en 1969. En adoptant ce rôle, le CÉPA va par exemple recommander la décentralisation des fonctions de ce ministère et la création d'une agence interprovinciale de développement pour les provinces de l'Atlantique. Il va continuer à solliciter l'appui de l'État, mais il va aussi critiquer le contenu des programmes adoptés par les différents gouvernements et opter pour une certaine vigilance relative aux effets de ces interventions (O'Neill 1983 : 114–132).

Le *Private Planning Association of Canada* (PPAC), fondé à Montréal en 1958, est une autre organisation de recherche économique qui émerge à l'époque. Le PPAC est créé comme l'homologue canadien du *National Planning Association* aux États-Unis dans le cadre de l'organisation du *Canadian-American Committee*, soit un conseil composé de représentants du monde des affaires et de quelques chefs syndicaux formés pour commander des études, encourager des discussions et produire des positions consensuelles sur les problèmes économiques que partagent les deux nations. Le PPAC agit à titre de secrétariat et d'organe de réflexion pour le *Canadian-American Committee* un rôle qu'il étend au *Canadian Trade Committee* en 1961 (renommé *Canadian Economic Policy Committee* en 1968) et au *British-North American Committee* en 1969. Le rôle du PPAC est alors de coordonner les rencontres de ces comités, de préparer des mémoires et de publier des études (Lindquist 1989 : 86, 352). Dans les années 1950 et 1960, les membres du PPAC sont surtout des représentants de l'industrie des pâtes et papiers ou du secteur des finances et des assurances. Ils incluent aussi des succursales de compagnies américaines, mais peu de représentants du secteur manufacturier. Dans l'esprit des rapports corporatistes facilités par le consensus de l'après-guerre, le *Canadian-American Committee* est également agrémenté d'une présence syndicaliste (Ernst 1992 : 114–116 ; Carroll et Shaw 2001 : 198–199). Les positions du PPAC relèvent du même continentalisme pragmatique qui prédomine au sein de la classe entrepreneuriale canadienne à l'époque. Les recommandations des rapports consensuels produits par le *Canadian-American Committee* et le *Canadian Trade Committee* indiquent une inclinaison favorable au libéralisme économique et une méfiance vis-à-vis de l'interventionnisme, mais ces sentiments sont pondérés par une adhésion à la gestion macroéconomique keynésienne. Par ailleurs, les publications plus militantes du *Canadian-American Committee* pour l'établissement d'une zone de libre-échange vont motiver des voix dissidentes au sein du comité, inquiétées par les effets de telles mesures sur les manufactures canadiennes. Dans les débats qui opposent le nationalisme à la libéralisation des marchés nord-américains, le PPAC se présente comme un défenseur expressément enthousiaste, mais prudent, du libre-échange :

suggérant, par exemple, que la réduction de tarifs américains et européens devrait être plus importante que celle du Canada afin de permettre à l'industrie canadienne de s'ajuster au nouveau contexte de concurrence. Des mesures compensatrices pour les firmes et les travailleurs sont aussi envisagées pour les aider à s'adapter (Ernst 1992 : 116–120). Vis-à-vis des enjeux qui découlent de la Commission Gordon, les arguments du PPAC et du *Canadian-American Committee* tombent clairement dans le camp du continentalisme libéral (Bradford 1998 : 83). Le PPAC maintient cette réputation lorsqu'il devient le *C. D. Howe Research Institute* en 1973. L'Institut C. D. Howe se montre favorable au libéralisme économique, au libre-échange et à l'intégration de l'économie canadienne à celle des États-Unis, mais il est aussi disposé à valoriser la planification économique et à accepter certaines interventions publiques pour autant que leurs conséquences soient admises et étudiées (Ernst 1992 : 115).

### **5.2.3. La diversification des problématiques de recherche organisées**

Au moins trois instituts de politiques publiques spécialisés font surface dans les années 1960. Ils tirent leurs souches d'initiatives individuelles, mais la création d'au moins deux d'entre eux est aussi facilitée par les ressources matérielles et symboliques de l'État canadien. Ces organisations sont un symptôme de l'ascension du discours expert, mais aussi de son traitement de problèmes saillants. Elles montrent à quel point les instituts de recherche liés aux politiques publiques répondent à une diversité d'enjeux susceptible de motiver la mobilisation de ressources intellectuelles pour formuler des problématiques et les appréhender dans l'horizon des connaissances savantes. Ce genre de laboratoires d'idées spécialisées va se multiplier à partir des années 1970 et 1980 (cf. chapitre 6), mais l'Institut Vanier de la famille, le Centre Parlementaire et le *Canadian Peace Research Institute* émergent dans les années 1960.

L'Institut Vanier de la famille est fondé en 1965 par le Gouverneur-Général Georges Vanier et sa femme Pauline Vanier. Selon le site web de l'Institut, cette organisation est créée dans le sillage de la Conférence canadienne sur la famille (L'Institut Vanier de la famille 2015a). Cette conférence est organisée par Georges Vanier à Rideau Hall en 1964 pour étudier la famille et la vie familiale au Canada. Entre la fin des années 1940 et le début des années 1960, l'image de la famille comme idéal à préserver et comme niveau privilégié d'intervention sociale motive la multiplication des spécialistes dédiés au contrôle et à la protection de son intégrité. Ceux-ci incluent, entre autres, des travailleurs sociaux, des psychologues pour enfants et des conseillers/éducateurs conjugal et familial (Gözl 1993 : 27). Dans le contexte de l'après-guerre, plusieurs Canadiens et Canadiennes entretiennent l'impression d'une transformation monumentale de la société. Ce sentiment reconduit une prise de conscience de la modernité qui s'exprime déjà depuis plusieurs décennies, notamment depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Il inspire aussi une inquiétude profonde vis-à-vis du futur des structures traditionnelles de la société, notamment de la famille. C'est ce contexte et ce sentiment de « crise de la famille » qui motive la Conférence de 1964 et la création de l'Institut Vanier (Comacchio 2000 : 176). Dans un texte paru en 1964 dans la revue *Canadian Welfare*, et d'ailleurs écrit dans le cadre de la Conférence canadienne sur la famille, George Vanier présente la cellule familiale comme la source de l'éducation morale et civique de l'individu, le terreau de la générosité et de l'altruisme et le fondement de l'unité de la communauté (Gözl 1993 : 27).

Dans le sillage de ces préoccupations, l'Institut Vanier est créé pour former une « commission d'enquête permanente ». Son mandat est de « promouvoir le bien-être spirituel et matériel des familles canadiennes », d'« étudier leurs caractéristiques et le milieu où elles évoluent sur le plan social, physique, mental, moral et financier », de « favoriser la coopération avec les organismes confessionnels, culturels, de bienfaisance, ou voués à l'enseignement, au bien-être, etc. », de « solliciter l'appui de toutes les confessions religieuses au Canada » et de « favoriser leur collaboration au



bénéfice des familles » (L'Institut Vanier de la famille 2015b). L'Institut Vanier continue aujourd'hui à produire des publications basées sur ses programmes de recherche. Il publie aussi un magazine nommé *Transition* et organise diverses activités, dont des conférences, des ateliers et des séminaires (Abelson 2016 : 266).

La « noblesse d'état » d'un Gouverneur-Général aussi renommé que Georges Vanier est probablement utile pour mobiliser l'intérêt envers une nouvelle organisation. Or, les contacts et l'expérience acquise dans la fonction publique peuvent aussi servir de levier pour ce genre d'initiative. Peter Dobell, qui fonde le Centre parlementaire en 1968, fut embauché au ministère des Affaires étrangères en 1952 alors que les mandarins d'Ottawa exercent encore une influence importante sur cette agence. Selon Dobell, c'est dans l'espoir d'informer les membres du Parlement canadien en matière « d'affaires internationales », de « commerce extérieur » et de « défense » qu'il se retire à l'âge de 40 ans pour ouvrir le Centre parlementaire. La première tâche de cette organisation fut un contrat proposé par le Leader du gouvernement à la Chambre des communes, Don Macdonald, quelques semaines avant le départ de Dobell de la fonction publique. Ce contrat fait suite à une commande du nouveau gouvernement de Pierre Elliott Trudeau pour organiser une enquête parlementaire menée par le Comité permanent de la Chambre sur les Affaires étrangères et la Défense nationale, notamment afin d'appréhender la question du retrait ou non de la présence militaire canadienne en Europe dans le cadre de son engagement avec l'OTAN. Cette expérience ouvre la porte à une série d'arrangements similaires qui occasionnent la participation du Centre parlementaire dans les enquêtes de plusieurs comités parlementaires jusqu'au milieu des années 1980 (Dobell n.d.). Aujourd'hui, le Centre parlementaire affiche surtout comme mission sa volonté de développer des capacités en matière de pratiques démocratiques et parlementaires à travers le monde.

Le développement du champ de l'étude de la paix au Canada va également générer un institut de recherche privé intéressé par les politiques publiques. Le *Canadian Peace Research Institute* (CPRI) est fondé en Ontario en 1961 dans l'optique d'étudier les causes de la guerre et les conditions nécessaires à la paix. Son directeur et fondateur est Norman Alcock, un physicien nucléaire préoccupé par la prolifération de l'arme atomique qui crée le CPRI avec sa femme Patricia. Cet institut va publier les travaux d'individus considérés comme les pionniers de l'étude de la paix au Canada, dont Patricia et Norman Alcock, Alan et Hanna Newcombe et William Eckhardt. Le CPRI demeure en fonction jusqu'en 1981 lorsqu'il ferme boutique principalement en raison d'un manque de financement. Il édite la revue *Peace Research* de 1969 à 1981. Celle-ci est ensuite reprise par le *Canadian Peace Research and Educational Association* (1966) à partir de 1982 (Byers 1983 : 203-204 ; Chung 2007 ; voir aussi Peace Research 1977). D'autres organisations liées au mouvement pour la paix vont également émerger au cours de la décennie suivante (cf. chapitre 6).

### 5.3. L'évolution de la capacité d'analyse de l'État

L'expansion de la bureaucratie et des dépenses gouvernementales au cours des années 1950 et 1960 sont les marques d'une plus grande participation de l'État en matière de politiques économiques et sociales. Le gouvernement progressiste-conservateur de Diefenbaker (1957-1963) n'entraîne qu'un ralentissement partiel de cette croissance qui poursuit son élan depuis les années 1930 et 1940. Au cours des décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, la bureaucratie fédérale prend des dimensions sans précédent et l'analyse des politiques publiques est réaménagée de manière plus impersonnelle et fragmentée qu'elle ne le fut au sein du réseau cohésif des mandarins (French 1984 : 19, 21 ; Brooks 2007 : 45). Dans les années 1960, le gouvernement libéral de Lester B. Pearson va introduire ou consolider plusieurs des programmes sociaux constitutifs de l'État-providence canadien (par exemple, le régime de pensions du Canada et l'assurance-maladie universelle). Il va aussi étendre la

capacité d'analyse du Canada en matière de politiques publiques en fondant divers Conseils gouvernementaux et en réaménagement les agences centrales du gouvernement fédéral. L'adoption d'un éthos de planification technocratique continue ensuite avec un acharnement encore plus poussé sous Pierre Elliot Trudeau. Entre temps, les provinces vont développer leurs propres structures providentielles et leur propre capacité d'analyse. Cette consolidation du discours expert prépare sa généralisation dans les années 1970. Elle signe aussi la mort du mandarinat d'Ottawa.

### **5.3.1. Planification et conseils gouvernementaux**

Selon Neil Bradford, les programmes de développement nationalistes envisagés dans le sillage de la commission Gordon ne trouvent qu'une expression très partielle dans les mesures effectivement entreprises par les gouvernements progressistes-conservateurs et libéraux des années 1950 et 1960 (Bradford 1998 : 74, 79–80). Dans les décennies de l'après-guerre, le gouvernement du Canada est préoccupé par l'organisation de sa capacité de prévision et de planification, mais la communauté politique n'est pas résolue à adopter une vision uniforme de ce que cela signifie. Pour le moins, les élites politiques et économiques canadiennes sont disposées à vouloir entretenir un consensus entre acteurs publics et privés pour faciliter la coordination efficace des activités au sein de l'économie mixte du pays. Par exemple, au début des années 1960, un Conseil national de la productivité est fondé par le gouvernement de Diefenbaker pour organiser des comités et des forums dédiés à la promotion de pratiques exemplaires en matière de productivité et de gestion des relations avec les travailleurs (Dobuzinskis 2007 : 451–452). De manière générale, la planification couvre un éventail de significations assez élargi à l'époque, ce qui autorise sa permutation dans des sphères idéologiques et des programmes politiques divergents, mais les franges dominantes des élites politiques, économiques et bureaucratiques canadiennes résistent pour la plupart aux politiques de planification économique

nationalistes qui circulent dans les champs politique et intellectuel ainsi que dans les médias et au sein du grand public.

Suivant la prise de pouvoir des libéraux en 1963, le gouvernement fédéral va investir dans sa capacité d'analyse et de planification par la fondation de conseils gouvernementaux (c.-à-d. des sociétés de la couronne dédiées à la recherche pour informer les politiques publiques). Ces conseils sont généralement composés d'un groupe restreint de membres à temps plein et à temps partiel, mais leur travail est appuyé par une équipe de recherche élargie composée d'employés à temps plein et de chercheurs externes recrutés pour des études ponctuelles. Le statut de ces organisations leur confère un degré d'autonomie relative : les conseils sont libres de déterminer leurs programmes de recherche selon leur interprétation de leur mandat, mais ils dépendent du gré du gouvernement pour assurer le renouvellement de leur financement (Abelson 2009 : 30). Comme d'autres organes gouvernementaux qui émergent à l'époque (par exemple, le ministère de l'Industrie et les Secrétariats spéciaux de planification du Bureau du Conseil privé), les premiers conseils gouvernementaux, soit le Conseil économique du Canada et le Conseil des sciences du Canada, s'inscrivent dans le sillage de la commission Gordon et visent à améliorer la capacité du pays en matière de planification économique et d'innovation scientifique et technologique. Or, si le Conseil des sciences va adopter une perspective compatible avec celle du nationalisme économique, le Conseil économique entretient une conception de la planification qui s'arrime au continentalisme libéral (Bradford 1998 : 74-77, 84).

Fondé en 1963 par un acte du parlement, le Conseil économique du Canada (CEC) reçoit un mandat particulièrement large (et vague), ce qui facilite sa création dans le contexte du gouvernement minoritaire de Lester B. Pearson. Le CEC est chargé de diverses tâches relatives à la prévision, à la coordination, à la médiation et à la formation de consensus afin de faciliter la planification économique à moyen et à long terme. Il devient par contre rapidement un organe surtout spécialisé en recherche. À ce

titre, il avance des prévisions par simulations informatiques pour les tendances économiques à venir et compare le mérite de différents correctifs politiques en fonction de celles-ci. Il produit aussi des rapports sur des enjeux spécifiques tels que la régulation, l'énergie et les politiques fiscales, monétaires ou sociales. Les études du CEC sont d'abord publiées avec l'approbation « consensuelle » de ses membres qui cautionnent ses bilans annuels et ses rapports. Cependant, il va aussi publier des études, des documents de discussion et des actes de conférences qui ne sont pas officiellement certifiés par le Conseil. À partir de 1978, il va aussi permettre l'ajout de commentaires dissidents ou minoritaires dans ses rapports (Dobuzinskis 2007 : 466–470 ; Phidd 1975 : 432–439). Les positions du CEC suivent largement les conventions dominantes de la profession économique. Son premier directeur, John Deutsch est particulièrement représentatif de l'élite bureaucratique keynésienne de l'époque. Il existe aussi des échanges significatifs de personnels et d'idées entre le PPAC et le CEC. À ce titre, le CEC ne reprend pas l'esprit de l'interventionnisme nationaliste qui participe pourtant au climat qui avait motivé sa création (Bradford 1998 : 77, 84). Le CEC entretient un enthousiasme pour le moins tempéré pour la planification au cours de ses premières années (Dobuzinskis 2007 : 466–469).

Suivant l'exemple du CEC, le Conseil des sciences du Canada (CSC) est fondé en 1966 afin de conseiller le gouvernement en matière de politiques scientifiques et technologiques (voir Lévi-Lloyd 1988). En 1978, son mandat est élargi pour inclure la conscientisation du public vis-à-vis du développement des sciences et des technologies. Comme pour le CEC, ses publications incluent des rapports cautionnés et des études signées par des auteurs individuels. Les thèmes abordés par le CSC sont très variés. Plusieurs études portent sur l'évaluation du développement et de l'application des technologies au Canada ou sur l'appréciation des besoins technologiques futurs du pays. D'autres enquêtes abordent la coopération internationale en matière de recherche et de développement ou encore les relations entre les universités et l'industrie. Les

activités de recherche du CSC vont aussi se pencher sur les implications socioéconomiques, légales et éthiques de différentes technologies ou encore sur l'enseignement et le contenu des curriculums. De manière générale, ses recommandations vont être favorables à l'intervention du gouvernement en matière de politiques d'innovation et de financement de la recherche. Le CSC va aussi articuler une vision pour assurer la « souveraineté technologique » du Canada, vis-à-vis de sa capacité de R et D (Dobuzinskis 2007 : 456–458, 474–476). Il dévie donc considérablement du programme du continentalisme libéral et adopte plus clairement les priorités du nationalisme économique (Bradford 1998 : 77 ; French 1984 : 96). À ce titre, les positions du CSC contrastent vivement avec celles du CEC.

Avec sa vision d'une « souveraineté technologique », le CSC propose un rôle actif pour le gouvernement dans l'entretien de la capacité d'innovation technologique du pays. Du point de vue des défenseurs de ce concept au CSC et ailleurs, les succursales canadiennes de compagnies étrangères ont tendance à importer leurs technologies de l'extérieur et à situer leur capacité de recherche et d'innovation plus près de leur siège social. Les compagnies canadiennes disposent ainsi d'une fonctionnalité « tronquée » qui n'est pas en mesure de mobiliser l'innovation technologique nécessaire à concurrencer dans les marchés internationaux. Dans cette perspective, c'est par des investissements gouvernementaux pour faciliter l'incorporation des compagnies canadiennes dans une infrastructure technologique intérieure et par des dispositifs de régulation des importations technologiques que le Canada doit construire sa capacité de R et D et des pratiques importatrices plus sélectives. Enfin, c'est ultimement dans la promotion de la capacité de développement et de mise en marché de produits technologiques par des firmes proprement canadiennes que les partisans de la souveraineté technologique escomptent assurer la compétitivité internationale de l'économie canadienne. En contraste, pour le CEC et les champions du libre-échange continental, ce sont les protections tarifaires qui sont à la source des difficultés économiques du Canada, car elles offrent un refuge à des compagnies dont la

productivité est sous-optimale. L'élimination de ces frontières est ainsi avancée comme mesure prioritaire pourvu que le choc de l'ouverture soit amorti par des arrangements et des compensations pour faciliter la transition (French 1984 : 96–101). Fondés dans le sillage de la Commission Gordon, le CEC et le CSC capturent les oppositions idéologiques sous-jacentes aux débats sur l'organisation de l'économie canadienne.

D'autres conseils gouvernementaux vont suivre le pas de ces deux organismes. Plus petit que ces derniers, le Conseil national du bien-être social (CNBES) est créé en 1969 pour conseiller le ministre de la Santé et du Bien-être en matière de pauvreté et de politiques sociales (Lindquist 1989 : 79). Ensuite, la Commission de réforme du droit du Canada (CRDC) est fondée en 1970 et le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF) en 1973. En commençant par le CEC, la fondation des conseils gouvernementaux fut en partie une tentative d'institutionnaliser de manière plus permanente les enquêtes relatives aux politiques publiques produites par les Commissions royales (Phidd 1975 : 433). Dans les années 1960, 1970 et 1980, les conseils gouvernementaux disposent de ressources importantes et opèrent de manière partiellement indépendante vis-à-vis du gouvernement. Ils embauchent des chercheurs à temps plein et ils emploient des universitaires et d'autres chercheurs extragouvernementaux de manière contractuelle. À leurs apogées, le CEC, le CSC et le CNBES embauchent respectivement à peu près 130, 70 et 55 employés. La composition des conseils est organisée pour remplir une fonction médiatrice en enrôlant des professionnels, des universitaires et des représentants des secteurs privés et à but non lucratif. Particulièrement inclusif, le CNBES vise à s'assurer qu'au moins un tiers de ses membres soient d'anciens ou actuels récipiendaires d'assistance publique. Les membres des conseils gouvernementaux participent à la sélection des priorités de recherche des conseils et ils supervisent les programmes qu'ils entreprennent. Ils accréditent aussi les rapports consensuels produits par les conseils

pour faire connaître leurs recommandations (Dobuzinskis 2007 : 452, 460 ; Abelson 2009 : 30–31 ; Lindquist 1993 : 564 ; Lindquist 1989 : 79).

### **5.3.2. Des généralistes réseautés aux experts anonymes**

Au début des années 1950, la bureaucratie fédérale est dotée d'un quasi-monopole sur la capacité d'analyse en matière de politiques publiques au Canada et ses objectifs s'articulent assez bien avec le style de gouvernance du Parti libéral. L'allégeance des mandarins d'Ottawa au Parti libéral fut probablement restreinte par les exigences de leur posture de fonctionnaire, mais leur position privilégiée vis-à-vis de ce parti alimente leur influence sur les programmes politiques du gouvernement fédéral. Certains observateurs suggèrent qu'il n'est pas clair à savoir si la bureaucratie est devenue libérale ou si les libéraux se sont mutés en bureaucrates. Pour le moins, les limites entre l'administration des politiques publiques et la mobilisation pour des programmes spécifiques sont loin d'être étanches ou bien définies (Granatstein 1982 : 265). La capacité d'analyse qu'incarnent les membres du mandarinat est particulièrement développée dans les ministères des Finances, du Travail et du Commerce ainsi que dans le Bureau fédéral de la statistique et la Banque du Canada. L'élite bureaucratique commande les outils d'enquête macroéconomique pour identifier les hauts et les bas des cycles économiques dans l'optique d'affiner le temps de réponse relatif à la gestion de la demande agrégée. Le keynésianisme constitue un axe de ralliement pour cette élite en lui fournissant un langage commun et une fonction unifiée. Cette situation s'arrime au programme politique du premier ministre libéral Louis St-Laurent qui cherche à présenter les membres de son parti comme des gestionnaires impartiaux et circonspects des affaires publiques. Dans un contexte économiquement prospère et politiquement consensuel, les libéraux harmonisent leur style politique administratif avec la mentalité technocratique des bureaucrates (Bradford 1998 : 56, 59).



Cette association sera ultimement en partie responsable du déclin du mandarinat. Comme le souligne Granastein (1982 : 269–272), la méfiance du premier ministre John Diefenbaker à l'égard des mandarins d'Ottawa va saper l'efficacité de leurs initiatives et interrompre leur ascension. L'entrée au pouvoir du Parti progressiste-conservateur en 1957 marque la fin d'un règne libéral de 22 ans. Elle signe aussi l'éclipse de l'influence des mandarins. Selon Lindquist (1993 : 564), Diefenbaker fait un usage accru des commissions royales d'enquête comme outil d'investigation et de consultation en matière de politiques publiques, notamment afin de contourner l'influence de la bureaucratie qu'il suspecte d'entretenir des allégeances libérales. Un des moments charnières dans ce développement fut la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (ou la commission Glassco) établie par le gouvernement de Diefenbaker en 1960 pour étudier l'organisation et les pratiques de la fonction publique fédérale. Diefenbaker va exclure les mandarins de la gestion de cette commission, signalant l'effritement de leur influence sur la forme future de la fonction publique (Morgan 1986 : 55–57).

Ce déclin relève en partie du retrait de leur génération. Les mandarins vont perdre plusieurs membres influents. O. D. Skelton et Loring Christie meurent en 1941, Alex Skelton se noie en 1950, Clifford Clark décède en 1952, Hume Wrong s'éteint en 1954 et Graham Towers prend sa retraite en 1954. Entre-temps, Donald Gordon devient le président du *Canadian National Railways* alors que W. A. Mackintosh retourne à l'Université. John Deutsch sera directeur du Conseil économique du Canada entre 1963-1967 et va devenir président de l'Université Queen's par la suite. Or, l'expansion de la fonction publique et la transformation de son éthos va aussi rendre plus difficile l'entretien d'un réseau élitiste et interpersonnel qui traverse les ministères fédéraux (Granatstein 1982 : 253–254). Il est vrai que la tradition de gestion macroéconomique keynésienne institutionnalisée par les mandarins va survivre pour un temps au sein du ministère des Finances et de la Banque du Canada. Ce n'est qu'au milieu des

années 1970 que ces institutions subissent une révision monétariste de leurs outils de stabilisation. Néanmoins, au cours des années 1960, la fonction publique fédérale dans son ensemble va perdre la cohésion interdépartementale caractéristique du mandarinat d'Ottawa (French 1984 : 21, 27) qui est donc relégué à l'histoire par la structure changeante et de plus en plus imposante de la bureaucratie.

Alors que le gouvernement fédéral augmente ses interventions au sein de l'économie et de la société, les sciences sociales développent de nouvelles « technologies de décision » dans l'optique de gérer et d'optimiser ces nouvelles responsabilités gouvernementales. Comme il fut souligné dans le chapitre 1, ces méthodes sont d'abord introduites dans le champ bureaucratique américain puis diffusées ailleurs dans le monde. Au cours des années 1960, la fonction publique fédérale est restructurée en fonction de cet éthos de la planification analytique et rationnelle.

Certaines mesures constitutives de ce mouvement vont se faire au sein du gouvernement de Lester B. Pearson au milieu des années 1960, notamment dans le sillage de la Commission Glassco. Cette commission, qui s'inscrit en continuité avec la *Hoover Commission* aux États-Unis et d'autres initiatives similaires en Europe, produit un rapport qui recommande l'adoption de principes administratifs du secteur privé au sein de la fonction publique (Hartle 1976 : 22). Le ton de la commission Glassco va motiver l'adoption d'outils techniques comme le *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) pour assurer une gestion efficace et responsable des finances publiques. Avec l'introduction du PPBS au sein du Conseil du Trésor, un impératif prend forme selon lequel les dépenses budgétaires doivent reposer sur une évaluation de l'efficacité des programmes, c'est-à-dire de leur capacité à répondre aux objectifs du gouvernement de manière efficiente. Ces initiatives coïncident avec l'expansion des ambitions de rationalisation d'une nouvelle génération de technocrates, mais les efforts de cette élite bureaucratique ascendante sont plus vivement épaulés par le soutien du premier ministre Pierre Elliot Trudeau à partir de la fin des années 1960.

Les technocrates du ministère des Finances demeurent attachés à la gestion macroéconomique classique, mais avec la fondation du Bureau de planification du secrétariat du Conseil du Trésor en 1969, le gouvernement va investir l'éthos de la planification en mobilisant divers outils techniques (dont le PPBS et la modélisation microéconomique) pour évaluer ses programmes. Cette initiative pousse d'autres agences et ministères à effectuer leurs propres évaluations et à formuler des objectifs et produire des données dans l'optique de soumettre leurs programmes à ce genre d'évaluation systématique (French 1984 : 30, 33). Dans le sillage de cet enthousiasme pour la planification rationnelle, de nouvelles méthodes de programmation seront introduites, dont le système de mesure du rendement des opérations, la gestion par objectifs, l'analyse coût avantage et l'analyse coût efficacité (French 1984 : 19–21, 41 ; Brooks 2007 : 53 ; Hartle 1976 : 24 ; McArthur 2007 : 356–357).

Suivant la prise du pouvoir par Pierre-Elliott Trudeau en 1968, les organes bureaucratiques qui entourent le Cabinet vont eux aussi renouveler leur engagement envers la planification et l'analyse, cette fois par l'impulsion de l'enthousiasme qu'entretient Trudeau et ses conseillers pour la cybernétique et l'analyse de systèmes (Brooks 2007 : 52–53). Les réformes qu'ils introduisent visent essentiellement à améliorer la capacité d'analyse de l'État par l'édification d'une infrastructure de recherche et d'analyse qui mobilise des technologies décisionnelles novatrices. Cette vision intégrative s'exprime déjà sous Pearson au milieu des années 1960, particulièrement au sein de la capacité croissante du Bureau du Conseil privé et du Bureau du premier ministre. Or, élu au tournant de la décennie, Trudeau va affermir cette tendance en instituant des programmes pour augmenter la capacité de coordination horizontale du Cabinet. Cette nouvelle initiative repose sur d'anciennes convictions qui relayent la foi des technocrates dans la possibilité de contourner la politique politicienne et d'établir les meilleures décisions politiques cette fois grâce à l'analyse systématique de l'ensemble des choix envisagés. Renouvelant leur

engagement envers cette vision sous des termes nouveaux, Trudeau et ses bureaucrates vont renforcer les agences centrales de l'État. Leur objectif est d'établir des nœuds de planification horizontale pour assurer la convergence et la mise en concurrence des conseils et recommandations qui émanent des divers lieux d'expertise du gouvernement et faciliter leur appropriation par le Cabinet (Bradford 1998 : 91-92).

Sous Trudeau, les comités du Cabinet et le Bureau du Conseil privé sont réorganisés dans l'espoir de faciliter la convergence et la coordination des ministères. Cette nouvelle stratégie de conciliation ministérielle vise à défaire les habitudes de construction de consensus préférées par le mandarinat. Au lieu de mobiliser un réseau interministériel pour présenter des recommandations consensuelles, les nouveaux technocrates envisagent une structure distribuée pouvant générer des choix concurrentiels à être départagés par les membres du Cabinet. Cette approche vise aussi à favoriser un mode de prise de décision ministérielle plus « collégiale » en invitant les ministres à considérer les implications de leurs initiatives pour les autres portefeuilles, notamment en les soumettant aux comités thématiques du Cabinet (French 1984 : 3-6, 21-23). Les programmes de planification horizontale introduits à l'époque incluent la formalisation du système de comités du Cabinet, la constitution du Comité du Cabinet sur les priorités et la planification et la formation d'une division au sein du Bureau du Conseil privé pour coordonner des études ministérielles sur les grandes tendances socioéconomiques et sur les enjeux généraux qui préoccupent les ministres. Ces structures ont comme objectif d'établir un mode de réflexion et de planification à plus long terme. Elle cherche aussi à surveiller l'évolution des problèmes émergents et à établir les priorités qui doivent guider l'attention des ministres et du gouvernement dans son ensemble (Johnson 1973 : 24-25). En vaquant à leurs fonctions, les bureaucrates du Bureau du Conseil Privé se réfèrent à l'expertise qui émane des ministères et des agences. Ils adoptent aussi une posture qui se veut neutre et intermédiaire plutôt qu'analytique. Néanmoins, leurs opérations demeurent informées et structurées par les prémisses de la cybernétique et de l'analyse des systèmes. À ce

titre, ils adoptent une perspective sur le long terme, insistent sur l'explicitation des objectifs des dispositifs et valorisent l'étude des interactions entre programmes et des choix politiques concurrents (French 1984 : 50).

À la fin des années 1960, l'enthousiasme de Pierre Elliott Trudeau envers la planification vient soutenir les aspirations d'une nouvelle génération de technocrates spécialisés qui investissent les agences centrales du gouvernement. Les agences centrales accueillent une nouvelle vague d'économistes et d'analystes de politiques publiques et ceux-ci transforment le processus décisionnel du gouvernement relatif à l'établissement des priorités, à l'évaluation des programmes et à l'allocation des ressources. En retour, ces circonstances vont contraindre les ministères et les agences à développer leurs propres capacités techniques afin d'investir les mécanismes contrôlés par les organes centraux. Au début des années 1970, avec la bénédiction du Conseil du Trésor, ils établissent leurs propres « unités d'analyse », « divisions de planification » et « groupes d'évaluation de programmes » (French 1984 : 20–21, 26). Ce nouvel éthos de gouvernance va encourager l'usage d'instruments de prévision et de planification à moyen et à long terme. Le *Programming, Planning and Budgeting System* est adoptée dans les années 1960 pour intégrer l'élaboration des programmes à la planification des dépenses et l'analyse coût-bénéfice est introduite dans les ministères pour encadrer les initiatives d'envergure. Ces expérimentations continuent au cours des années 1970 avec l'introduction du système de mesure du rendement des opérations et la gestion par objectifs en 1974, suivis par le système de gestion du secteur de dépenses en 1980 (McArthur 2007 : 356–357).

De nouvelles structures administratives dédiées à des secteurs de politiques publiques vont aussi émerger à l'époque et consolider cette orientation vers l'analyse des programmes, dont le ministère de l'Expansion économique régionale (1969), le ministère de l'Environnement (1970), le ministère d'État chargé des affaires urbaines

(1971) et le ministère d'État chargé des sciences et de la technologie (1971). D'autres structures, comme le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, vont prendre de l'expansion pour graduellement faire émerger des centaines de postes réservés à des « analystes de programme », des « analystes de systèmes », des « conseillers en politiques publiques » ainsi que des « chercheurs », des « consultants » et des « évaluateurs » (Brooks 2007 : 53–54).

Le Ministère des Finances et la Banque du Canada ne partagent pas cet enthousiasme pour ce genre de planification et cherchent plutôt à conserver leur emprise sur la gestion de l'économie alors les nouveaux ministères et les nouvelles priorités économiques du gouvernement (par exemple, relatifs à la stimulation de la R et D et à la prescription d'ajustements structurels nationalistes) troublent leurs sensibilités par rapport aux mesures macroéconomiques nécessaires et appropriées. Néanmoins, ils vont eux aussi faire un usage accru d'experts spécialisés pour administrer leurs recommandations en matière de dispositifs de stabilisation et de réglage minutieux de l'environnement économique (French 1984 : 29–31).

L'ensemble de ces mesures encouragent l'expansion de l'usage des sciences sociales dans la bureaucratie fédérale, mais les spécialistes qui se joignent à ce nouvel appareillage disciplinaire ne relèvent pas uniquement des disciplines classiques comme la science politique et les sciences économiques. La fin des années soixante coïncide avec la percée de nouvelles « disciplines horizontales », dont la « cybernétique », « l'analyse de système » et « la prospective technologique et futurologique » (French 1984 : 19). Elle marque aussi un terme à la dominance de la génération du mandarinat d'Ottawa. L'expansion simultanée du système universitaire et de la bureaucratie facilite le renflement de la fonction publique par des experts qualifiés, mais cette nouvelle génération de bureaucrates éduqués ne forme plus une collection d'individus unis par leur rareté et leurs relations interpersonnelles.

Ces développements motivent un changement d'ordre de légitimité pour l'autorité des discours experts au sein du gouvernement fédéral. En tant que spécialistes en sciences sociales, les mandarins tirent une part de leur légitimité de leurs connaissances spécialisées, mais ils sont aussi reconnus pour subordonner ce savoir à un entendement général. L'éducation fut un atout nécessaire pour rejoindre les rangs du mandarinat, mais leurs formations en histoire, en économie politique, en droit, etc. n'étaient pas recherchées pour de quelconques techniques spécialisées. Leur autorité relevait surtout de leur expérience générale et de leur capacité à mobiliser leur réseau pour coordonner et avancer des décisions (Granatstein 1982 : 7–8, 41, 205 ; French 1984 : 21). Le déclin des mandarins coïncide avec la montée d'un nouveau registre d'intervention. Les intellectuels qui investissent la fonction publique dans les années 1960 et 1970 sont davantage considérés comme des « experts » plutôt que comme des « généralistes » (Granatstein 1982 : 279). À ce titre, les membres de cette nouvelle génération de technocrates sont reconnus pour leur formation technique dans une discipline spécialisée plutôt que pour leurs connaissances générales (French 1984 : 21).

Ce phénomène est analogue à celui qui se dessine aux États-Unis à partir de la Deuxième-Guerre mondiale (cf. Chapitre 1). Il recouvre aussi la marginalisation de la tradition humaniste dans les universités (cf. *supra*). En fait, la spécialisation des connaissances dites « utiles » et la marginalisation respective des modes d'intervention généraux sont des phénomènes qui traversent la concurrence dans les champs intellectuels des sociétés occidentales depuis la deuxième moitié du XIXe siècle (Sapiro 2009 : 11, 13). Dans l'arène canadienne de la réforme sociale décrite dans le chapitre 3, l'ascension des professionnels et des spécialistes au cours de la première moitié du XXe siècle est symptomatique de ce type de déplacement qui confère aux objectifs de la réforme un sens plus restreint et plus matérialiste (Owram 1986 : 327–328). Ce surcroît de légitimité attribué au discours expert facilite la prise en charge du dossier de la réforme par des individus diplômés et reconnus pour leur intelligence

cultivée. Les mandarins assoient également leur autorité sur leur maîtrise des positions clefs de la bureaucratie et sur l'étroitesse des relations qu'ils entretiennent entre eux et avec le pouvoir politique. Néanmoins, à partir des années 1960, l'ère de ces *experts généralistes* tirant leur autorité de leur appartenance à une « élite personnelle » s'estompe pour faire place à une expertise plus anonyme et institutionnalisée. Celle-ci obtient sa reconnaissance de son affiliation professionnelle spécialisée et de son association à une organisation gouvernementale, privée ou universitaire (Brooks 2007 : 50–51). Par ailleurs, l'élite intellectuelle en général est plus volumineuse et fractionnée. Le secteur universitaire, qui explose dans les années 1950, 1960 et 1970, forme la main-d'œuvre nécessaire à l'entretien d'une élite de spécialistes plus complexe et fragmentée qu'auparavant. Le nombre d'acteurs politiques et sociaux qui disposent d'une capacité de production de discours technique ou expert devient beaucoup plus important. Les spécialistes en sciences sociales canadiens sont dispersés dans les structures du gouvernement fédéral, mais aussi dans les bureaucraties des gouvernements provinciaux (Owram 1986 : 333).

### 5.3.3. La capacité d'analyse des provinces

Les restructurations opérées par la CCF (plus tard le NPD) pendant ses vingt ans au pouvoir en Saskatchewan entre 1944 et 1964 constituent une adoption précoce de principes de gouvernance technocratiques au niveau provincial. Ces réformes vont favoriser l'embauche de technocrates au sein de la bureaucratie, en particulier dans de nouvelles structures comme le *Budget Bureau* et l'*Economic Advisory Planning Board*. En contraste aux économistes d'Ottawa, ces intellectuels forment une équipe interdisciplinaire qui remplace la gestion macroéconomique keynésienne des mandarins par une forme de planification économique et sociale largement inspirée du *Social Planning for Canada* produit par la LSR en 1935 (Brooks et Gagnon 1994 : 129–132). Les planificateurs au sein de la fonction publique de la Saskatchewan sont d'abord mandatés à opérer une centralisation de la planification économique dans



l'optique d'assurer le plein-emploi et le développement d'une économie arrimés au bien public. Cependant, les membres du l'*Economic Advisory Planning Board* vont ultimement finir par modérer leurs ambitions d'administration centralisée et devenir un comité consultatif pour le Cabinet. Peu de temps après, ce comité est composé exclusivement de membres du Cabinet. Il assume alors diverses fonctions de planification, de contrôle et de coordination relatives à l'élaboration des politiques publiques, oubliant les aspirations des planificateurs socialistes relatifs à une gestion économique centralisée. À partir des années 1960, des systèmes de coordination et de planification horizontale modélisés d'après l'expérience de la Saskatchewan sont adoptés ailleurs; dont au Nouveau-Brunswick, au Québec puis en Colombie-Britannique (McArthur 2007 : 349–351). Le gouvernement fédéral formalise son propre comité de planification horizontale en 1968 (cf. supra), suivi par le Manitoba la même année. La province de l'Ontario va elle aussi entamer des mesures pour établir un comité de ce genre à partir de 1971 (Johnson 1973 : 24).

En termes généraux, la fonction publique des provinces croît considérablement dans les décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale. Les structures organisationnelles des provinces prennent de l'expansion, en particulier par la création de nouveaux ministères liés à l'énergie, à l'environnement et aux relations fédérales-provinciales, mais aussi par la multiplication des commissions, des agences et des conseils réglementaires qui opèrent à l'extérieur de la structure ministérielle. Un nombre impressionnant de sociétés d'État provinciales sont créées à l'époque, particulièrement pendant les années 1970. Les Cabinets des ministres provinciaux vont aussi chercher à étendre leur capacité d'analyse en matière de politiques publiques en créant des comités permanents, en augmentant leur personnel de soutien et en concevant des portefeuilles horizontaux. Certaines provinces adoptent des techniques d'analyse et d'évaluation, dont le *Planning, Programming and Budgeting System* ou d'autres techniques similairement disposées à « systématiser la prise de décision ».

Plusieurs provinces vont également faire un usage plus systématique de comités législatifs pour augmenter les capacités d'analyse et de surveillance de la législature. De manière générale, les provinces canadiennes cherchent à augmenter la coordination entre les programmes et à envisager la planification en fonction d'une vision plus englobante et prospective du contexte politique. Leur propension à systématiser l'évaluation des politiques publiques demeure par contre souvent *ad hoc* et irrégulière à l'époque (Chandler et Chandler 1982 : 585–591). Dans les années 1960 et 1970, les provinces canadiennes disposent de leurs propres technocrates capables de tenir tête aux spécialistes d'Ottawa, mais l'adoption de systèmes formels de prise de décision fut généralement plus timide et inconsistante dans les provinces qu'elle ne le fut au niveau du gouvernement fédéral. Une percée des techniques d'analyse quelque peu plus significative se fait surtout un peu plus tard au niveau des dispositifs provinciaux de planification budgétaire et de révision des programmes institués dans les années 1980 et 1990 de concert avec l'ascension de la culture de l'évaluation du *New Public Management* (McArthur 2007 : 356–362).

#### **5.4. L'émergence des think tanks canadiens**

Le mandarinat d'Ottawa fut l'instigateur d'une plus grande dépendance du gouvernement fédéral vis-à-vis des détenteurs d'expertise, mais dans les années 1960 l'expansion du système universitaire, le gonflement des fonctions publiques fédérales et provinciales, l'augmentation du financement gouvernemental de la recherche et l'accoutumance à l'usage d'experts dans les commissions royales et dans les médias furent cruciaux pour la consolidation du recours à l'analyse de politiques publiques au Canada (Brooks 2007 : 48, 51). Ces développements culminent vers un point de basculement qui mène à la multiplication des *think tanks* dans ce pays. Ce moment charnière, soit le début des années 1970, coïncide par ailleurs avec la fondation, par le gouvernement fédéral, de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP). Simultanément, quelques instituts de politiques publiques extragouvernementaux

existants acquièrent un surcroît de visibilité ou entreprennent des transformations qui les orientent davantage vers l'analyse des politiques publiques (Lindquist 2004 : 265).

À la fin des années 1960, l'absence relative d'instituts de politiques publiques extragouvernementaux est encore manifeste au Canada. Il fut suggéré par Evert Lindquist que c'est dans l'esprit d'imiter les États-Unis et de faire moderne que Pierre Elliott Trudeau annonce (dans son discours du Trône de 1968) l'intention de son gouvernement à mettre sur pieds un nouvel institut, une espèce de « *Brookings North* » (Lindquist 1989 : 297–298). Trudeau envisage la création d'une organisation « indépendante et autonome » dont le mandat serait de produire des recherches « sur le long terme » à l'attention du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Il demande alors à l'économiste Ronald Ritchie d'entreprendre une étude de faisabilité pour la création d'un organisme indépendant d'analyse de politiques publiques (Abelson 2009 : 32, 184 ; Lindquist 2004 : 265).

Le Rapport Ritchie, qui est déposé en 1969, donne le ton à la création et à l'organisation de l'Institut de Recherche en politiques publiques (IRPP) fondé à Montréal en 1972. L'autonomie est le mot d'ordre avancé par Ritchie. Il envisage un fonds de dotation pour assurer l'indépendance de l'Institut par rapport aux aléas du financement gouvernemental et pour garantir sa crédibilité auprès des gouvernements provinciaux (Dobell 2003 : 12–13). Ritchie recommande aussi que l'Institut adopte une attitude non partisane. L'IRPP est ainsi conçu comme étant libre de définir ses propres programmes pour autant qu'il demeure consacré à « informer » et participer au débat plutôt qu'à « avancer une idéologie » (Abelson 2009 : 184). Selon Peter Dobell, cet héritage impose des difficultés particulières pour cette organisation qui doit œuvrer à définir sa mission et sa direction sans être guidées par un programme idéologique ou un mandat de recherche spécifique (Dobell 2003 : 8–9).

S'il est prêt à verser un montant équivalent aux contributions des provinces et du secteur privé jusqu'à concurrence de 10 millions \$, le gouvernement fédéral hésite à accorder une autonomie totale à l'IRPP. À titre de compromis, Michael Pitfield, qui est alors secrétaire du Bureau du Conseil privé, mandate la création d'un conseil de fiduciaires. Celui-ci doit être composé d'une cinquantaine d'individus, dont un représentant pour chaque gouvernement provincial et fédéral ainsi que des délégués de compagnies privées et des « membres d'office » venant d'autres instituts de recherche. Le conseil de fiduciaires est chargé de participer à l'élection annuelle des membres du conseil d'administration, mais l'étendue de ses responsabilités en matière de supervision et d'évaluation demeure longtemps incertaine. La confusion entre les rôles des deux conseils va continuer à poser problème au sein de l'Institut pendant plusieurs années. Le premier président du conseil d'administration de l'IRPP est Ronald Richie de 1972 à 1975 et son Premier directeur est Fred Carrothers de 1974 à 1976. Carrothers est un avocat spécialisé en relations de travail qui fut directeur de l'*Institute of Industrial Relations* à l'Université de la Colombie-Britannique, doyen de la faculté de droit à l'Université de Western Ontario et président de l'Université de Calgary (Lindquist 1989 : 363–364 ; Dobell 2003 : 14–18).

Sans direction évidente, l'IRPP commence par mandater l'ancien vice-président du Conseil économique du Canada, Irving Brecher, pour produire un inventaire de la capacité de recherche dans différents domaines de politiques publiques au Canada (Dobell 2003 : 18). Une consultation interne extensive parmi les membres des deux conseils de l'IRPP fut ensuite entreprise entre juin et novembre 1974 (Lindquist 1989 : 364) pour enfin déboucher sur une série d'études effectuées par une équipe de recherche embauchée sous contrat (Dobell 2003 : 18). Le premier programme de recherche de l'IRPP comprend des thèmes disparates comme les tendances démographiques canadiennes, la migration de groupes linguistiques, la croissance de la fonction publique, les problèmes urbains et les approches et méthodes en analyse des politiques publiques (Lindquist 1989 : 364 ; Dobell 2003 : 18).

Les programmes de recherche de l'IRPP vont ensuite connaître une expansion considérable sous son deuxième directeur Michael Kirby, un mathématicien et un ancien adjoint au secrétaire principal du premier ministre Pierre Eliot Trudeau. Siégeant de 1977 à 1979, il instaure six programmes de recherche. Une série de conférences sont organisées à partir de cette période et des bureaux régionaux sont créés à Halifax, à Ottawa et à Calgary. De plus, un bulletin d'information (*The Institute*) et un magazine indépendant (*Policy Options*) sont fondés et commencent à circuler. La situation financière de l'IRPP s'améliore aussi considérablement pendant cette période. Avec l'aide de John Aird (qui remplace Ritchie à titre de président du conseil d'administration), Kirby va réussir à faire croître le fonds de dotation de l'IRPP d'un niveau languissant autour de 5 millions \$ en 1976 à un montant plus près de 15 ou 20 millions \$ en 1979 (Lindquist 1989 : 365–366 ; Dobell 2003 : 21–30). La présidence de Kirby symbolise par contre la proximité de l'IRPP et du réseau du Parti libéral du Canada. Certes, Ritchie quitte l'Institut dans l'espoir de se présenter auprès du Parti progressiste-conservateur (Dobell 2003 : 18), mais Kirby mobilise ses contacts avec le premier ministre et le gouvernement de manière plus ostensible dans sa campagne pour assurer un financement pour l'IRPP. Cette réputation est cimentée par le fait que l'IRPP fut créé par le gouvernement libéral (Lindquist 1989 : 366–367 ; Dobell 2003 : 30). La nomination de l'ancien chef du Parti progressiste-conservateur Robert Stanfield à titre de président du Conseil d'administration de l'IRPP au début des années 1980 vise en partie à corriger cette image (Lindquist 1989 : 367).

Entre temps, le *Canadian Welfare Council* subit de nouvelles transformations qui signent son assimilation à la figure du « *think tank* ». Dans les années 1960, le CWC participe aux débats sur les politiques sociales d'envergure envisagés par Ottawa à l'époque, notamment en faisant la promotion de telles mesures. Or, certains membres de son personnel et de son conseil d'administration conçoivent la structure organisationnelle du CWC comme un obstacle au déploiement de sa capacité d'analyse

de politiques publiques. À l'époque, le CWC doit gérer une collection de divisions internes. Des tensions émergent par moment, notamment par rapport à la distribution des fonds, mais aussi par rapport aux fonctions de ses divisions (certaines se réclament de la prestation de services et d'autres de la recherche et du développement). De plus, les limites de la capacité d'analyse du Conseil sont particulièrement manifestes à l'époque alors que se multiplient d'importants programmes sociaux dans les années 1960. Après avoir mandaté une commission interne pour étudier ces questions, le CWC exécute une restructuration majeure de sa structure organisationnelle en 1971. Conférant l'indépendance à plusieurs de ses divisions, le CWC devient le *Canadian Council on Social Development* (CCSD) afin de souligner son passage vers des préoccupations plus larges relatives aux « politiques sociales et au développement social ». Par ce réaménagement, les dirigeants du Conseil cherchent à lui donner une nouvelle cohérence programmatique et misent sur une capacité de recherche et d'influence en matière de politiques publiques. En plus d'effectuer des projets de recherche, le CCSD va continuer à publier des rapports, des bulletins d'information et des revues, dont *Canadian Welfare* et *Social Development* (Splane 1996 : 38-42 ; Lindquist 1989 : 85, 340-342).

La Fondation canadienne de fiscalité ne subit pas de transformations majeures à l'époque, mais elle augmente en matière de visibilité et d'importance dans le sillage de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1962-1966). Suivant la parution du rapport final de cette commission en 1967 et après la diffusion du Livre blanc sur la fiscalité de 1969, les conférences de la FCF et l'organisation en général vont connaître un gain d'intérêt et de visibilité monumental. La FCF croît aussi en matière d'adhérents et de revenus. Elle enregistre une augmentation du nombre de ses membres de 33 % sur quatre ans pour atteindre 5150 membres en 1972. Elle voit aussi son revenu passer de 272 000 \$ en 1971 à 461 000 \$ en 1972. Au milieu des années 1970, son budget gravite autour de 600 000 \$ et 700 000 \$. L'éthos du FCF change très peu pendant cette période, mais le profil de cette organisation comme acteur dans le domaine des

politiques fiscales augmente considérablement. Par ailleurs, puisque la fiscalité est davantage conçue comme un instrument politique ayant d'importantes retombées économiques et sociales, la FCF multiplie aussi ses domaines d'intervention (Lindquist 1989 : 86–87, 359–360).

Le début des années 1970 est aussi un moment charnière pour les instituts de politiques publiques liés au monde des affaires. Le *Conference Board* du Canada connaît une expansion rapide et considérable à partir de 1971 lorsqu'il nomme l'économiste Arthur Smith comme nouveau président et déménage ses bureaux de Montréal à Ottawa. Smith est l'un des premiers économistes à travailler pour le *Conference Board* dans les années 1950. Après avoir quitté son poste afin de travailler pour la PPAC pendant un temps, il devient le premier directeur de recherche du CEC en 1963, puis président du CEC entre 1967 et 1971. Il accepte ensuite de devenir président du *Conference Board* sous condition qu'il soit libre de solidifier la capacité d'analyse économique de cette organisation et que ses bureaux soient déménagés à Ottawa. Smith est soucieux de forger une niche pour le *Conference Board* afin de le différencier de la PPAC et du CEC. C'est à partir de cette époque que le *Conference Board* du Canada adopte les contours qui lui sont propres aujourd'hui. Il développe une expertise distincte dans la modélisation de prévisions économiques, il renouvelle les services informationnels qu'il offre à ses membres, il augmente le nombre d'ateliers et de conférences qu'il organise et il continue à entreprendre des programmes de recherche sur les pratiques administratives. Au moment du départ de Smith en 1976, le *Conference Board* a 65 employés, plus de 600 membres et un budget de 2,5 millions (Lindquist 1989 : 86, 347–348 ; Lindquist 2004 : 265).

La PPAC, pour sa part, va devenir un centre d'analyse économique lorsqu'elle est fusionnée avec la *C. D. Howe Memorial Foundation* pour devenir le *C. D. Howe Research Institute* en 1973 — elle devient ensuite le *C. D. Howe Institute* au début des

années 1980 au même moment que la *C. D. Howe Memorial Foundation* redevient indépendante (Abelson 2009 : 32, 185). Au début des années 1970, le PPAC connaît des difficultés face à la concurrence du CEC. En parallèle, la *C. D. Howe Memorial Foundation* complète la biographie qu'elle a commandée de l'ancien ministre C. D. Howe et est à la recherche de nouveaux projets. Avec le mariage de ces deux institutions, le *C. D. Howe Research Institut* est fondé avec le mandat de se trouver une niche distincte de celle du CEC (spécialisé en recherche à moyen et à long terme) et du *Conference Board* (spécialisé en prévisions économiques). À ce titre, l'Institut se penche sur la recherche économique à court terme et en particulier sur les grands thèmes des budgets fédéraux et sur les politiques publiques relatives au commerce international. Le *C. D. Howe Research Institute* conserve son rôle de secrétariat pour le *Canadian-American Committee*, le *Canadian Economic Policy Committee* et le *British-North American Committee*, mais il agit davantage comme un organe de recherche indépendant qui génère ses propres problèmes de recherche et produit des rapports annuels, des études courtes, des analyses approfondies et des tribunes pour des experts externes. Carle Beigie devient son premier directeur avec une équipe de six économistes et un budget de 400 000 \$ (Lindquist 1989 : 352–353). À l'époque de sa création, la composition du Conseil d'administration du *C. D. Howe Research Institute* conserve l'esprit corporatiste de son prédécesseur en incluant des leaders du mouvement ouvrier parmi ses membres (Carroll et Shaw 2001 : 199). Jusqu'à la fin des années 1970, le *C. D. Howe Research Institute* continue à afficher la prédisposition envers un continentalisme pragmatique et un interventionnisme pondéré qui caractérisait le PPAC (Ernst 1992 : 115, 122).

### 5.5. Vers une généralisation de l'expertise

Le développement d'une capacité de recherche et d'intervention intellectuelle dans des agences gouvernementales et dans quelques organisations extragouvernementales présage la manifestation canadienne du «mouvement d'analyse de politiques



publiques » qui suscite un enthousiasme pour l'adoption de dispositifs techniques consacrés à l'analyse des politiques du gouvernement et à la systématisation de la prise de décisions. Ce recours à l'analyse de l'action publique est d'abord directement lié à l'expansion du rôle du gouvernement alors que diverses conditions économiques, sociales, politiques et culturelles acquièrent une pertinence politique et une redéfinition comme problèmes à être abordés par l'entremise de politiques gouvernementales. Pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le langage de l'expertise en politiques publiques se généralise en multipliant et en dispersant ses auditoires et ses lieux de production. Progressivement, une capacité d'analyse en matière de politiques publiques devient courante dans les organisations qui entretiennent des relations avec le gouvernement ou parmi les acteurs sociaux intéressés par les aboutissements du processus d'élaboration des politiques d'État (Mintrom 2007 : 218–221).

Malgré la participation de l'expertise en sciences sociales dans l'appareillage de l'État canadien, les médias et les groupes d'intérêt ne consultent que très rarement les spécialistes de ces disciplines dans les années 1940 et 1950 (Brooks 2007 : 45–46). Par contre, la croissance du rôle du gouvernement et l'ascension de l'autorité du discours expert favorisent déjà le développement et l'émergence de quelques organisations extragouvernementales qui fournissent à des groupes professionnels (par exemple, travailleurs sociaux, économistes, comptables, avocats, etc.) des tribunes pour leurs analyses des politiques publiques. Puis, avec le déclin du mandarinat d'Ottawa, la production de discours experts en matière de politiques publiques va s'organiser de manière plus segmentée et plurielle qu'auparavant. Dans les années 1960 et 1970, cette tendance vers la généralisation de l'expertise s'étend vers une panoplie d'agents, dont des lobbies industriels, des syndicats et des gouvernements provinciaux. Même au sein de la bureaucratie fédérale, le processus de consultation devient plus fragmenté qu'il ne l'était à l'époque des mandarins (Granatstein 1982 : 279 ; Owrarn 1986 : 333).

Les agences horizontales instituées pendant les années 1960 cherchent à canaliser les conseils produits par l'appareillage technocratique de l'État vers le Cabinet, mais cette volonté de synthèse repose sur la mise en concurrence de connaissances produites de manière distribuée dans la structure « technobureaucratique » du gouvernement fédéral. Elle n'est donc pas appuyée par un réseau interministériel de bureaucrates comme cela fut le cas avec les mandarins (Bradford 1998 : 96). Cette fragmentation coïncide avec un changement d'ordre de légitimité du discours expert relatif aux politiques publiques. L'autorité de cette expertise relève dorénavant d'un capital symbolique institutionnalisé lié à l'affiliation professionnelle et organisationnelle des analystes (Brooks 2007 : 50–151). Par ailleurs, le discours expert est davantage contraint à être confronté à des arguments concurrents générés à partir de formes discursives distribuées se présentant comme étant du même ordre de connaissance.

L'émergence de l'analyse des politiques publiques comme profession et le projet de fonder une capacité d'analyse spécialisée fournissent les termes de nouvelles relations synergiques qui traversent les champs politiques, bureaucratiques et intellectuels. Par exemple, comme le souligne Jason L. Churchill (2006), l'enthousiasme que suscitent les études de prospectives et l'analyse de système dans les années 1960 et 1970 va agir comme levier pour la constitution d'un réseau intellectuel traversant diverses institutions, dont le ministère d'État chargé des sciences et de la technologie, le Centre de recherches pour le développement international, les organes horizontaux du Cabinet de Pierre Elliott Trudeau, l'IRPP et l'Association canadienne du Club de Rome (cette succursale canadienne du célèbre *think tank* européen est fondée en 1974 par Rennie Whitehead, Ronald Ritchie, William Stadelman, Maurice Lamontagne, Pierre Gendron, Robert Uffen et Robert Fowler).

En parallèle, le développement des sciences sociales dans les universités va fournir les bases institutionnelles de la reproduction de leurs spécialistes, mais aussi de leurs programmes de recherche et de leurs usages sociaux. Dans les années 1970, on observe

déjà des surplus de Ph. D. par rapport aux emplois disponibles dans la plupart des disciplines universitaires (Axelrod 1982 : 150, 186). L'embauche de détenteurs de doctorats n'est pas toujours de mise dans les laboratoires d'idées canadiens, mais le mouvement d'analyse de politiques publiques dans son ensemble et le contexte politique et intellectuel qu'il façonne offrent de nouvelles possibilités pour les instituts de politiques publiques existantes et émergentes. L'organisation de l'État interventionniste keynésien et l'édification d'une capacité d'analyse des politiques publiques sont suivies par une généralisation graduelle du recours à l'expertise dans les discussions politiques et dans les débats publics. Les intervenants du champ médiatique font aussi davantage appel au langage de l'expertise pour fournir des analyses et des interprétations des événements. Les « découvertes » produites dans le champ intellectuel sont elles-mêmes sujettes à être rapportées par les journalistes.

Dans les années 1960 et au début des années 1970, la capacité d'analyse en matière de politiques publiques du Canada comporte un caractère exploratoire, mais on peut dire qu'elle arrive à une certaine maturité, c'est-à-dire à une configuration discernable. L'éducation postsecondaire en sciences sociales est en cours de massification, les sciences de la décision s'institutionnalisent à Ottawa, le gouvernement fédéral crée des conseils gouvernementaux ainsi que l'IRPP et d'autres agences pour compléter sa capacité d'analyse et les instituts de politiques publiques existants consolident leurs mandats de recherche et acquièrent une plus grande visibilité.

Par ailleurs, vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, le processus de consultation et de prise de décision attire davantage d'attention comme objet de recherche académique. Une nouvelle génération de chercheurs plus intéressés par le « gouvernement » (c.-à-d. la gouvernance et les politiques publiques) que par le « politique » (c.-à-d. les acteurs et la dynamique impliqués dans le jeu du pouvoir) va marquer l'émergence de l'étude de l'élaboration des politiques publiques comme

champ d'études au Canada en focalisant son analyse sur les composantes internes de l'État et sur les processus qui y résident. Si la science politique avait traditionnellement comme objet les parties, les élections, les groupes d'intérêts et les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral, elle place un accent plus important qu'avant sur le Cabinet, le budget, la régulation, l'appareillage consultatif et les mécanismes qui gouvernent l'exécutif, entre autres (Doern 1996 : 17).

Enfin, le secteur des instituts de politiques publiques affiche également des contours embryonnaires comme en témoigne l'échange de personnel entre ces organisations. Monteath Douglas passe de la FCF au bureau canadien du *National Industrial Conference Board*. L'économiste Arthur Smith passe du *Conference Board* à la PPAC puis au CEC avant de revenir au *Conference Board* par la suite. Robert Fowler, qui dirige l'Institut C. D. Howe dans les années 1970, va devenir le vice-président de l'Association canadienne du Club de Rome en 1974. Peter Dobell fonde le Centre Parlementaire en 1968 et se joint à l'administration de l'IRPP en 1972. Ce transfert de personnel et de compétence va continuer à faciliter la création et la gestion de nouveaux *think tanks* dans les décennies suivantes. Déjà au début des années 1970, une nouvelle vague d'instituts de politiques plus militants va faire surface au Canada. À partir de ce moment, le paysage des *think tanks* canadien entre en pleine expansion. Simultanément, le langage de l'expertise en matière de politiques publiques se généralise dans l'activisme politique.



## CHAPITRE VI

### LA FIN DU CONSENSUS DE L'APRÈS-GUERRE ET L'ASCENSION DES THINK TANKS CANADIENS

Dans les années 1950 et 1960, les instituts de politiques publiques canadiennes opèrent pour la plupart dans l'horizon d'une configuration politique pragmatique et libérale et cherchent à cet égard à négocier la forme que prendra l'État nouvellement transformé. La plupart des intervenants et organisations qui entretiennent ces structures de recherche, de diffusion et de consultation occupent des positions plus au moins à gauche ou plus ou moins à droite d'un compromis pragmatique entre le libéralisme économique et l'intervention étatique dont le keynésianisme est l'un des symboles les plus tenaces. Le paysage de l'expertise en politiques publiques au Canada est certainement différent de celui qui se façonne au sud de la 49<sup>e</sup> parallèle à l'époque. Les rapports entre le gouvernement fédéral américain et les organisations de recherche contractuelles ou indépendantes forment une véritable industrie de recherche en matière de politiques publiques assise sur les mailles d'un réseau d'élites politiques et intellectuelles. Au Canada, la bureaucratie continue à dominer le terrain de la consultation en matière de politiques publiques et les instituts de recherche prédominants sont en fait des Conseils gouvernementaux créés par l'État pour ses besoins en matière de planification. Néanmoins, ce n'est pas l'absence d'une élite technocratique qui distingue le Canada de son voisin, mais plutôt sa configuration et les bases institutionnelles de son organisation. Au-delà de leurs différences importantes, ces deux pays construisent une capacité d'analyse qui s'arrime aux bornes d'un centre politique libéral et technocratique.

Le consensus libéral et keynésien de l'après-guerre est par contre mis au défi par les problèmes économiques et les conjonctures politiques. Au Canada, des fissures se dessinent dans cet accord à partir de la deuxième moitié des années 1950. Neil Bradford (1998 : 81–83) dépeint deux camps opposés. D'un bord, un nationalisme économique entretenant une vision forte du rôle du gouvernement pour le développement industriel et la protection de la culture canadienne. De l'autre bord, un continentalisme libéral redoutant une ingérence trop poussée de l'État dans la sphère économique et adoptant une perspective plus amiable aux vertus du libre-échange international (cf. chapitre 5). Ce fossé va s'élargir dans les décennies suivantes.

De manière générale, les années 1960 furent prospères. Cependant, à la fin de cette période la reprise économique du début de la décennie cède à des difficultés prolongées. Dans les années 1970, une augmentation simultanée du taux de chômage et de l'inflation coïncide avec une croissance économique amortie. Ce phénomène, nommé « stagflation », constitue une énigme sérieuse pour le paradigme keynésien et ses outils d'intervention. De plus, l'économie canadienne compose encore avec un haut niveau de propriétés étrangères. Plusieurs redoutent que les mesures extraterritoriales du gouvernement américain mènent à la disparition de l'autonomie du Canada en matière de politiques économiques. D'autres y voient une réaction mutuellement nuisible au protectionnisme et pointent les politiques économiques et sociales du gouvernement pour expliquer l'inflation. Dans les années 1970, ces enjeux et ces difficultés sont amplifiés par une nouvelle vague de mesures économiques nationalistes aux États-Unis et par l'avènement des chocs pétroliers.

Ce chapitre traite de l'étiollement du consensus de l'après-guerre au Canada de concert avec la polarisation du paysage politique et intellectuel de ce pays. Il cherche à montrer comment cette fragilisation du centre politique contribue à la généralisation de

l'expertise en politiques publiques en motivant l'avènement d'un contexte propice à la mobilisation d'un discours expert par divers acteurs sociaux.

Les signes avant-coureurs de l'épuisement du pacte libéral pragmatique keynésien au Canada comportent à leurs manières des symptômes semblables à ceux qui correspondent à l'affaiblissement du consensus de l'après-guerre aux États-Unis. On observe d'abord une fragilisation politique de cet accord. Au Canada, le climat économique et politique qui prend forme à partir de la fin des années 1960 consolide l'opposition entre l'interventionnisme nationaliste et le continentalisme libéral. Les problématiques liées aux secteurs médiatiques et culturels vont aussi générer des préoccupations relatives au statut de la nation canadienne. La situation particulière du Québec est également source de tensions et de conflits.

Un autre signe de cette fragilisation, qui augure d'ailleurs les conversions politiques et intellectuelles du dernier tiers du XXe siècle, touche plus directement à la capacité d'analyse en matière de politiques publiques de l'État en cours d'édification au Canada. Comme aux États-Unis, les processus décisionnels se voulant rationnels et apolitiques finissent par générer un vide politique et normatif qui semble languir sans direction aux yeux de ceux qui envisagent une orientation concurrente. Les systèmes de planification mis en place par le gouvernement fédéral peinent à formuler une direction cohérente pour sortir le pays des difficultés de l'époque. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral annonce un changement de cap dans ses habitudes de consultation signalant l'avènement d'un contexte d'élaboration des politiques publiques plus pluraliste au Canada et d'une capacité d'analyse plus répandue et distribuée parmi les parties prenantes. En fait, ce n'est pas seulement que l'État se montre plus ouvert aux consultations externes. Les groupes d'intérêts et les acteurs sociaux sont eux-mêmes mieux organisés pour entretenir une mobilisation politique anticipative et participer au champ discursif de l'expertise en politiques publiques.



Cette diversification et la généralisation de l'expertise qu'elle entraîne sont d'abord organisationnelles. Une poignée d'instituts de politiques publiques reprenant la figure du *think tank* est créée dans les années 1970. À partir du milieu de cette décennie, ceux-ci sont rejoints par un nombre important d'organisations de recherche et d'analyse spécialisées tirant leur sens et leur légitimité de domaines de préoccupations plus spécifiques. En parallèle, des groupes d'intérêts et des associations professionnelles vont s'organiser pour commander leurs propres analyses afin d'appuyer leurs interventions au niveau national. Entre temps, les médias de masse embauchent des journalistes de plus en plus spécialisés et participent eux aussi à un discours public de plus en plus expertisé. La croissance des universités et la multiplication des programmes de cycles supérieurs alimentent ces tendances en fournissant une main-d'œuvre hautement qualifiée (Brooks 2007 : 55).

La généralisation du discours expert et scientifique est aussi culturelle. Le prestige de ce discours est à la fois confirmé et atténué par sa popularisation alors que des formes d'expertise sont massivement mobilisées dans les espaces publics, politiques et médiatiques. Cette situation génère une configuration du discours politique qui évoque l'image d'un « marché des idées », c'est-à-dire un espace (constitué par des supports de diffusion concrets) où les « résultats » de recherche et d'analyse en matière de politiques publiques sont « échangés, médiatisés et débattus » (Dobuzinskis 1996 : 93). Au Canada, ce marché est moins dense et concurrentiel qu'il ne l'est aux États-Unis. Le paysage politique et intellectuel américain connaît une multiplication de *think tanks* beaucoup plus importante. Néanmoins, l'époque signe l'avènement d'un terrain de concurrence discursif analogue au Canada où les énoncés des spécialistes en sciences sociales se confrontent en croisant perspectives disciplinaires, approches analytiques et préoccupations politiques. À cet égard, la participation des *think tanks* canadiens à trois débats nationaux portant sur les politiques énergétiques, la réforme des systèmes de pensions de retraite et la réforme du processus d'élaboration des politiques fiscales

dans les années 1970 et 1980 fut consciencieusement étudiée par Evert Lindquist (1989) dans sa thèse de doctorat. Cette thèse est particulièrement utile pour son survol de ces enjeux et pour sa description des interventions des *think tanks* canadiens. Le théâtre de ces débats constitue une toile de fond commode pour étudier les interventions des *think tanks* canadiens à l'époque.

Dans ce chapitre, je relate la polarisation des débats entre le nationalisme et le continentalisme dans les années 1960 au Canada alors que les nationalistes canadiens se détachent de l'entente conviviale entre un interventionnisme keynésien modeste et un continentalisme pragmatique. Je décris ensuite les événements qui entourent l'étiollement du système de planification technocratique du gouvernement fédéral dans les années 1970. Ces développements sont ensuite mis en relation avec l'émergence de *think tanks* activistes et la multiplication de *think tanks* spécialisés entre 1970 et 1985. On ne peut invoquer une relation causale univoque liant l'évolution du système de consultation du gouvernement fédéral à cette nouvelle vague d'organisations, mais ces transformations structurent le contexte de leur émergence et de leur déploiement.

En revisitant trois débats nationaux des années 1970 et 1980, l'objectif des dernières sections de ce chapitre est de réintégrer les observations de Lindquist dans une compréhension de l'organisation sociale des communautés discursives qui donnent forme aux interventions des *think tanks* canadiens dans les débats recensés par sa thèse. J'avance que les argumentations des *think tanks* canadiens portent les traces de leur localisation sociale dans la mesure où ils forment des espaces d'expression, de réceptivité et de contrôle particuliers. En décrivant l'intégration de ces organismes à des communautés distinctes, on perçoit les contours des rapports entre les *think tanks*, leurs fonctions, leurs compositions et leur environnement.

### 6.1. La fragilisation du consensus de l'après-guerre

Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les relations entre le Canada et les États-Unis sont perçues comme controversées aux yeux des conservateurs canadiens qui affirment leur allégeance à l'empire et à la couronne britannique. Pour les historiens et les intellectuels nationalistes conservateurs qui écrivent sur l'américanisation dans les années 1940 et 1950 comme George Grant, Donald Creighton, Harold Innis, M. L. Molton et d'autres, la dépendance croissante du Canada par rapport aux États-Unis risque d'engendrer le déclin de son existence comme nation distincte. En articulant des plaidoyers au prisme d'un nationalisme anglo-canadien, ils prônent l'entretien de rapports plus étroits avec le Commonwealth pour assurer la survie de l'héritage culturel du Canada et pour pondérer l'attrait de la culture de masse américaine. Dans les années 1950, ils cherchent à construire une nouvelle mythologie conservatrice de la nation canadienne qu'ils opposent à celle édifiée par les historiens et les intellectuels de persuasions plus libérales. Ils opposent également leur interprétation de l'histoire à celle des nationalistes québécois. Ces efforts de construction mythologique continuent dans les années 1960, mais une fois bien avancé dans cette décennie, le ton relativement optimiste des intellectuels torys change et devient plutôt désespéré. La multiplication des mouvements de contestation et de revendication témoigne à leurs yeux de l'étendue de la dégradation de la stabilité du corps social sous le poids du déchaînement de la « démocratie de masse ». Elle signe aussi l'ascension du relativisme et du subjectivisme constitutifs du dogme libéral et de ce qu'ils voient comme la vulgarité de la vie moderne. Opposé aux changements commandés par l'engouement de la masse pour la vie moderne et pour son décorum technologiste, le conservatisme entendu par les intellectuels torys semble contraint à être oublié par l'histoire. Au prisme de leur nationalisme, le naufrage du conservatisme signe la mort irréversible de la nation canadienne de concert avec la percée du continentalisme et de l'idéologie libérale nord-américaine. De surcroît, la percée d'un nouveau nationalisme québécois trouble leur

vision d'un nationalisme anglo-canadien unificateur (Massolin 2001 : 235–337, 240–241, 245, 248, 257–261, 263–267).

Malgré leur cynisme, les intellectuels torys continuent, pendant les années 1960, à produire des arguments nationalistes contre l'empiétement du continentalisme économique et culturel sur le territoire du Canada. *Lament for a Nation* de George Grant publié en 1965 est de loin l'exemple le plus connu. Néanmoins, suivant le retrait de Diefenbaker de la tête du Parti progressiste-conservateur en 1967, la vision nationaliste tory (qui entretenait un brin d'espoir dix ans plus tôt) est progressivement écartée du centre de la stratégie électorale des conservateurs (Massolin 2001 : 272–276). Les réflexes nationalistes torys vont parfois resurgir, mais les progressistes-conservateurs se comportent davantage comme « le parti des bonnes relations avec les États-Unis » particulièrement en contraste avec les moments nationalistes de Pierre Elliott Trudeau (Balthazar 2009 : 92–93).

Au cours des décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, les fondements sociaux du conservatisme envisagé par les intellectuels torys semblent s'évaporer, mais leurs écrits vont trouver une résonance parmi les intellectuels et activistes nationalistes de la gauche. Au Canada, les intellectuels de la « nouvelle gauche » sont préoccupés par l'incursion des entreprises américaines dans l'économie canadienne. Ces auteurs s'inspirent du marxisme pour formuler leur critique, mais ils font aussi un usage important des écrits des nationalistes conservateurs comme Innis, Grant et Creighton. L'anti-américanisme et l'anti-technocratisme des intellectuels torys sont ainsi repris par la gauche nationaliste dans les 1960, mais le penchant généralement interventionniste du nationalisme de ces derniers s'exprime par l'entremise de leurs préférences socialistes (Massolin 2001 : 277, 280).

Les années 1960 sont largement perçues comme une période de révolution culturelle. La mouvance pour les droits civils aux États-Unis, la mobilisation antiguerre, l'euphorie contre-culturelle, un nouvel idéal féministe, la genèse d'une animation pour

la défense des droits des homosexuels et le soulèvement intellectuel de la nouvelle gauche inspirent un sentiment de rupture. Les développements aux États-Unis forment le centre dominant de ces transformations, mais l'agitation sociale et la révolte contre les institutions se présentent aussi ailleurs. Dans ce courant, la « nouvelle gauche » forme un mouvement largement indéfini gravitant autour de divers enjeux qui émanent en partie des remous contestataires américains, dont la réforme des universités, la guerre du Vietnam, les droits civils, etc. Au Canada, elle vient s'appuyer sur un climat favorable à la rencontre du nationalisme et de l'analyse critique des rapports de classes. Selon Brooks et Gagnon, la littérature canadienne de sciences sociales inclut peu d'usages du concept de classe pendant les deux premières décennies de l'après-guerre, mais les écrits du sociologue John Porter forment une exception importante à cette règle. C'est la publication de son *The Vertical Mosaic : An Analysis of Social Class and Power in Canada* en 1965 qui marque pour certains « un tournant majeur dans l'évolution des sciences sociales au Canada ». À la fin des années 1960, la sociologie et la science politique canadiennes comportent des pôles critiques qui s'opposent aux approches « américaines » et leurs promesses d'empirisme apolitique. Ces perspectives critiques sont souvent formulées dans un langage qui cherche à exposer les rapports de dépendances envers les États-Unis. En ce sens, « la question du nationalisme » constitue « les fondements d'une critique et d'un engagement » pour plusieurs spécialistes en sciences sociales (Brooks et Gagnon 1994 : 118–120, 137, 148–149).

Le sort des institutions universitaires est aussi vivement débattu lorsque l'influence culturelle des États-Unis est en question. C'est ainsi que s'exprime un autre courant nationaliste découlant des préoccupations de la Commission Massey. Ce mouvement pour la « canadianisation » des universités répond à la forte proportion d'embauches de professeurs américains pour combler la demande générée par l'expansion des campus dans les années 1960. Les membres de ce mouvement s'indignent aussi devant ce qu'ils perçoivent comme une trop grande dépendance des sciences sociales canadiennes

anglophones vis-à-vis des produits intellectuels de provenance des États-Unis (Brooks et Gagnon 1994 : 147). À la fin des années 1960, cette influence américaine sème la controverse dans la communauté universitaire, notamment en ce qui a trait de la capacité des universités à transmettre une culture proprement canadienne aux jeunes étudiants. Assez rapidement, un réseau comportant différents acteurs académiques (professeurs, étudiants et administrateurs) prend forme pour faire la promotion de la cause de la *canadianisation*. Ces nationalistes s'engagent dans divers débats sur les aspects sociaux, théoriques et épistémologiques de leurs doléances. Ils militent aussi autour d'objectifs spécifiques relatifs au marché des biens culturels et académiques canadiens (télévision, théâtre, littérature, art visuel, musique, cours, manuels, recherches, etc.). S'inscrivant dans la mouvance de l'époque, la *Canadianisation* va générer un certain écho parmi plusieurs journalistes, politiciens, artistes et membres du public (Cormier 2004 : 7–8 ; Cormier 2005 : 351–352, 356–357).

Dans les années 1960, la cause du nationalisme canadien semble gagner du terrain. Certains économistes nationalistes vont produire des écrits qui exposent l'étendue des opérations des compagnies américaines au Canada. En parallèle, le gouvernement fédéral va convoquer un groupe de travail important pour explorer cette question, soit le Groupe d'étude Watkins (Brooks et Gagnon 1994 : 148). En 1966, le nationaliste Walter Gordon est invité à retourner au Cabinet à titre de membre sénior sans portefeuille. De ce poste, il est chargé de superviser le groupe d'étude dirigé par l'économiste Melvin Watkins, soit le Groupe d'étude sur la propriété étrangère et la structure de l'industrie canadienne. Mis en place en 1967, le Groupe d'étude Watkins est composé de huit économistes, certains sont des adeptes du nationalisme, d'autres du continentalisme. Quelques recommandations, comme la baisse des tarifs, s'arriment très bien au continentalisme libéral, mais les idées les plus ambitieuses du rapport Watkins relèvent clairement du nationalisme économique envisagé par Walter Gordon au début des années 1960 : il propose de fonder une société de développement chargé de faciliter l'appropriation de certains secteurs par des compagnies canadiennes, une

agence commerciale nationale pour lutter contre les mesures extraterritoriales américaines et un nouveau ministère surplombant pour coordonner les politiques économiques intérieures et étrangères (Bradford 1998 : 87–90).

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, le nationalisme économique de gauche trouve une expression politique dans l'aile radicale, dite « Waffle », du NPD qui ne compte nul autre que l'économiste Melvin Watkins parmi ses leaders. Plus radical que le centre social-démocrate du parti, ce mouvement milite pour une appropriation publique de plusieurs industries avec un programme qui réunit nationalisme et capitalisme d'État. Il inspire également un soutien populaire important, notamment parmi les étudiants, les professeurs et les membres de la classe moyenne urbaine qui soutiennent le NPD (Massolin 2001 : 281–282). La cause du nationalisme économique est aussi représentée par le *Committee for an Independent Canada* fondé en 1970 par l'économiste Abraham Rostein avec l'aide de Walter Gordon et du journaliste Peter C. Newman. Cette organisation, qui comporte des individus de renom du secteur public et privé, vise à diffuser les arguments du nationalisme économique auprès du public, du gouvernement et de la bureaucratie (Massolin 2001 : 281 ; Brooks et Gagnon 1994 : 148, 151 ; Cormier 2004 : 6–7 ; Bradford 1998 : 94–95).

La société québécoise connaît aussi une résurgence nationaliste. La Révolution tranquille avait déjà marqué l'affirmation d'un nouveau nationalisme québécois. L'allégorie de la Révolution tranquille selon laquelle le Québec aurait rattrapé d'un bond le chemin tracé par d'autres sociétés occidentales comporte peut-être une part de vérité, mais cette révolution se traduit plus justement par le transfert du pouvoir politique, culturel et économique aux mains d'une nouvelle élite séculière (dans le cas du capital politique et culturel) et d'une bourgeoisie francophone (dans le cas du capital économique). En ce sens, la Révolution tranquille atteste d'un moment charnière dans une lutte pour capter les rênes du pouvoir au Québec (Simard 1977 : 113). Il est aussi

le lieu d'un nouveau compromis social incarné par l'édification de l'État-providence et son appareillage bureaucratique et technocratique (voir Dostaler et Hanin 2005). Ce compromis se heurte par contre aux insatisfactions populaires des années 1960 qui fournissent un appui aux intellectuels qui investissent une posture nationaliste plus radicale. La rencontre du nationalisme québécois et de l'analyse de classes offre un terreau fertile au militantisme séparatiste et/ou socialiste de plusieurs intellectuels québécois. Ceux-ci vont finir par s'opposer à la coalition technocratique dominante et à la nouvelle élite dirigeante qu'elle incarne en s'affiliant à des mouvements sociaux, des partis politiques, des centrales syndicales et d'autres véhicules de contestation. La résurgence du nationalisme québécois dans les années 1960 fournit un terrain de critique sociale aux spécialistes en sciences sociales. Les départements de sciences sociales de l'Université du Québec à Montréal, fondée en 1969, deviennent rapidement dominés par les théories marxistes. Entre temps, le mouvement séparatiste trouve un véhicule électoral et politique plus englobant avec la fondation du Parti Québécois en 1968 (Brooks et Gagnon 1994 : 77, 91–93).

Dans les années 1960, les nationalismes culturel, économique et politique du Canada et du Québec s'expriment en divers lieux, dont les universités et les milieux politiques. Le pacte libéral pragmatique où coïncident le keynésianisme technocratique et le continentalisme libéral est vivement contesté. Néanmoins, il conserve largement son emprise sur les champs intellectuels et politiques nationaux. En premier lieu, la cause du nationalisme est nettement moins répandue parmi les économistes qu'elle ne l'est chez les sociologues, les politologues et les humanistes. Dans les sciences économiques, les modèles dominants sont fondés sur les choix des individus. Cette discipline nie généralement la pertinence analytique du concept de classe et s'arrime plus facilement aux prémices du libéralisme économique. Les indicateurs, les modèles de prévision et les techniques d'évaluation de programmes développés par les sciences économiques sont plus réceptifs aux besoins des appareillages technocratiques émergeant qu'aux préoccupations critiques des mouvements nationalistes. Les rares



économistes qui cherchent à exposer les problèmes liés à la dépendance du Canada vis-à-vis des États-Unis sont pour la plupart marginalisés par leur discipline (Brooks et Gagnon 1994 : 151–152). D'autres économistes universitaires vont produire des études qui fournissent des arguments pour contrer ceux avancés par le camp nationaliste. Dans certains cas, leurs écrits prennent la forme d'une attaque délibérée contre les mesures économiques envisagées par l'interventionnisme nationaliste. Leurs propos sont également appuyés par les analyses produites au *Private Planning Association of Canada* et au Conseil économique du Canada. Un argumentaire se consolide autour de l'école de pensée continentaliste afin de valider l'innocuité des succursales étrangères et des investissements directs de l'extérieur. Ce discours blâme les politiques protectionnistes pour l'inefficacité économique du Canada et les solutions qu'il avance relèvent plutôt de mesures pour étendre les marchés canadiens et augmenter la compétitivité de son industrie (Bradford 1998 : 83–85).

Pendant ce temps, la production d'un consensus susceptible d'entretenir une politique économique nationale n'est pas plus avancée à Ottawa. La réponse du gouvernement fédéral au Rapport Watkins est plutôt anémique. En 1969, les enjeux soulevés par ce rapport sont relégués à un autre groupe d'étude commandé par Trudeau et présidé par le député libéral Herb Gray. Le Rapport Gray a un penchant nationaliste encore plus prononcé que celui du Rapport Watkins, mais la mise en œuvre de ses recommandations est limitée par la mainmise du ministère des Finances sur les politiques économiques du pays (Bradford 1998 : 93–94). Des fissures apparaissent dans le consensus de l'après-guerre alors que le champ discursif relatif à l'organisation de l'économie canadienne se scinde et se structure en pôles mutuellement exclusifs. Entre temps, le libéralisme pragmatique et technocratique symbolisé par la planification sociale et la gestion keynésienne de l'économie s'épuise de l'intérieur.

## 6.2. L'épuisement du système de planification technocratique

L'étendue de l'institutionnalisation des traits spécifiques du keynésianisme au Canada, par opposition à un interventionnisme plus général, est un sujet qui est parfois débattu. Néanmoins, les années 1970, décennie de la stagflation et des chocs pétroliers, vont soumettre le consensus de l'après-guerre à de nouvelles tensions qui finissent par renverser l'emprise relative des outils keynésiens sur les politiques économiques de l'État. Plus largement, l'appareillage technocratique du gouvernement fédéral semble croupir sous le poids de ses propres ambitions insatisfaites.

*How Ottawa Decides* de Richard French (1984) est un témoignage classique des périples turbulents du système de planification du gouvernement fédéral et de l'*éthos* technocratique qu'il véhicule. Son récit capture les moments clefs de sa constitution à la fin des années 1960 ainsi que les points charnières de son évolution où l'analyse de French cherche à donner sens à un sentiment de crise de la planification qui se dévoile de concert avec des difficultés économiques accrues. *How Ottawa Decides* interprète ce qui se présente ultimement comme les augures du naufrage de l'expérience technocratique de l'après-guerre. Selon French, le système de planification des dépenses connaît déjà des difficultés significatives au début des années 1970. Le ministère des Finances consacre ses outils à une gestion stabilisatrice relativement conservatrice de l'économie et cherche à retenir son emprise sur cette fonction, mais ses prévisions fiscales peinent à inspirer suffisamment de confiance pour contraindre les ambitions des autres ministères. Pareillement, les évaluations systématiques produites par le Bureau de planification du Conseil du Trésor peinent à se faire valoir, notamment parce qu'elles troublent les initiatives des ministères individuels et menacent l'autorité des autres instances de planification. La constitution du budget demeure un processus concurrentiel qui dresse les ministères et les agences centrales les uns contre les autres dans l'optique de capter les ressources limitées du gouvernement ou de faire valoir leur philosophie de gouvernance (French 1984 : 11–

12, 16–17, 23–24, 59–67). À suivre l'analyse de la concurrence bureaucratique et interministérielle de French, l'idéal de la planification rationnelle semble se confronter à une tout autre rationalité, soit celle constitutive de la logique d'action des acteurs et des structures dans lesquelles ils s'inscrivent. Cette dynamique comporte aussi une concurrence entre les systèmes théoriques et normatifs que ces acteurs mobilisent sur le terrain de l'élaboration et de l'administration des politiques publiques.

Sur ce dernier point, le récit de French relate la version canadienne d'une histoire répétée un peu partout ailleurs racontant comment le paradigme keynésien est ébranlé par les difficultés économiques de l'époque. Au Canada, le réglage minutieux de la demande agrégée apparaît rapidement insuffisant devant l'approfondissement des mesures extraterritoriales américaines et les ravages de la crise pétrolière de 1973-74. Ces enjeux génèrent un soutien croissant pour l'instigation de programmes d'ajustement structureaux ou de gestion de l'offre qui vont au-delà des leviers anticipés par la boîte d'outils keynésienne en répondant aux préoccupations soulevées par la mouvance nationaliste. À l'autre bout du spectre politique, la persistance d'une spirale inflationniste et d'une faible croissance génère des doutes sur la pertinence des mesures déficitaires pour stabiliser l'économie : plusieurs perçoivent ces mesures comme alimentant l'inflation et envisagent d'autres solutions. En matière de politiques macroéconomiques, c'est le camp qui s'oppose à la stimulation financière qui l'emporte. Vers le milieu de la décennie, le keynésianisme recule devant une révision monétariste des modalités d'ajustements macroéconomiques à la Banque du Canada. La gestion de l'inflation et du fisc devient une priorité centrale pour le ministère des Finances particulièrement à la lumière de la dette gonflante du gouvernement — cette dernière ayant motivé l'ire du vérificateur général ainsi qu'une critique saillante de la Commission Lambert (1976-1979) sur la gestion financière et l'imputabilité (French 1984 : 59, 67, 69).

Au début des années 1970, le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau mobilise sa nouvelle capacité technobureaucratique dans l'espoir de répondre à la demande croissante pour la formulation d'une stratégie industrielle nationale capable de sortir le Canada de son marasme économique. Le récit de French sur ce sujet — qui est plus tard repris par Neil Bradford — montre que cette aventure fut particulièrement embarrassante pour les adeptes de la planification. La quête pour une nouvelle politique économique passe par la convergence des opinions concurrentes venant de la structure technocratique de la bureaucratie fédérale dans l'espoir de générer des choix limpides pour le Cabinet. Or, étant reléguée aux jeux des intérêts et des philosophies concurrentes qui marquent les divisions internes de la bureaucratie fédérale, cette tentative de planification ne fait que confirmer le déclin du consensus de l'après-guerre. Au sein du gouvernement fédéral, les préceptes qui sous-tendent le nationalisme, le continentalisme, le keynésianisme et (à partir de 1975) le monétarisme se font concurrence pour dominer la définition de l'orientation de l'État. Leur rivalité génère un mode de résolution de problème réactif et conciliant, plutôt que délibéré et cohésif. En 1972, le ministre de l'Industrie et du Commerce Jean-Luc Pépin annonce un plan ambitieux pour formuler une stratégie nationale radicale et ambitieuse traversant la quasi-totalité des domaines d'activités du pays, mais assez rapidement, et surtout chez ses successeurs, le ton et les aspirations de ce projet vont prendre un caractère beaucoup plus modéré. Au détriment des ambitions de coordination des planificateurs qui œuvrent au sein du Bureau du Conseil privé, Alastair Gillespie, qui devient ministre de l'Industrie et du Commerce en 1973, encourage le développement de stratégies sectorielles indépendantes. L'absence de consensus sur la substance, la portée et la direction de la politique nationale débouche ainsi sur une série de compromis qui se soldent en une collection disparate de politiques économiques et technologiques sectorielles (Bradford 1998 : 98–101 ; French 1984 : 79–87, 103–119).

La majorité libérale, acquise aux élections de 1974, apporte peu de répit à la structure technobureaucratique prise entre ses propres échecs et la situation économique et

fiscale qui va de mal en pis. Entre 1974 et 1975, les efforts sans cesse renouvelés du Bureau du Conseil privé pour établir les priorités du gouvernement en sollicitant l'apport de chaque ministère se soldent en un nouvel échec. Ce dernier « exercice » pour établir l'ordre des mesures prioritaires du gouvernement produit un nombre élevé de « priorités » hautement générales et relativement imprécises qui ne sont pas en mesure d'établir une direction politique pour le gouvernement (French 1984 : 79–83). Au cours de cette période, les évaluations de programmes qui émanent du Bureau de planification du Conseil du Trésor subissent une crise de légitimité similaire. En fait, un peu partout en Occident, les premières tentatives pour générer des structures de gouvernance fondées sur les nouvelles sciences de la décision sont considérées comme des échecs manifestes. Les efforts pour intégrer l'évaluation systématique des programmes au processus budgétaire (par exemple, le PPBS) sont envisagés avec un degré de suspicion particulier. De manière générale, les évaluations de programmes entreprises dans le cadre du PPBS sont conçues comme étant lourdes et coûteuses, mais aussi inefficaces : elles ne commandent qu'une attention sélective et n'ont au final qu'une faible influence sur les politiques publiques (Savoie 1999 : 38–39).

Suivant l'échec de l'exercice de priorisation de 1974-75, c'est la cause de l'économie et de l'inflation qui finit par rattraper le gouvernement libéral. En 1975, dans un élan improvisé pour rattraper le cours des événements, il introduit des mesures de contrôle des prix et des salaires dans l'espoir de contrer l'inflation. Ces dispositifs, pourtant écartés par le Parti libéral pendant les élections de 1974, sont avancés comme un dernier recours regrettable et temporaire. À partir de cette époque, le contrôle du fisc et de l'inflation devient un enjeu prééminent. Le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau adopte une posture fiscale plus conservatrice. Il opte aussi pour des politiques monétaires plus restrictives (French 1984 : 84–85, 120 ; Bradford 1998 : 100).

Vers la fin des années 1970, le gouvernement fédéral adopte déjà une attitude plus intransigeante envers les déficits. Or, ce qu'il faut surtout retenir de cette crise de la planification c'est le développement d'un processus de prise de décision plus ouvert et consultatif. Après l'introduction des mesures de contrôle des prix et des salaires, les systèmes de planification introduits au début du siècle sont pratiquement éclipsés des efforts du gouvernement pour définir la portée et l'équilibre des objectifs sociaux et économiques de l'État. Un groupe de hauts fonctionnaires venant des ministères économiques et du Bureau du Conseil privé vont former un nouveau comité, soit le comité « SM-10 », chargé d'établir une direction pour les politiques publiques après l'échéance des contrôles. En 1976, ils produisent un document de discussion intitulé *La voie à suivre : un cadre de discussion*. Ce document se présente comme une tentative d'aborder l'enjeu de l'inflation en forgeant un chemin mitoyen entre la doctrine des marchés et la poursuite d'objectifs sociaux égalitaristes. Il cherche aussi à marquer une rupture avec le mode de prise de décision « insulaire » de l'appareillage technobureaucratique d'Ottawa en appelant à un processus de consultation plus généralisé (French 1984 : 68–69 ; Bradford 1998 : 100). *La voie à suivre* admet l'importance de la discipline fiscale et monétaire et du contrôle des prix et des salaires pour contraindre l'inflation sur le court terme. Il propose aussi diverses avenues à long terme pour atteindre les objectifs sociaux du gouvernement tout en réduisant ses dépenses et ses propensions interventionnistes. Par contre, il avance que l'élaboration et l'approfondissement de ses mesures doivent passer par une meilleure compréhension de l'économie canadienne fondée, notamment, sur un dialogue public concerté incluant des représentants des provinces, du monde des affaires, des organisations de travailleurs et de consommateurs et d'autres groupes canadiens (Canada 1976 : 31–32).

En suivant les récits de French et Bradford, on débouche sur une autre manifestation canadienne d'un phénomène observé ailleurs, soit la constitution d'un contexte d'élaboration des politiques publiques plus ouvert et pluraliste. Dans le sillage de *La voie à suivre*, le gouvernement adopte une approche de coordination politique basée

sur la consultation du secteur privé. Dans ce contexte, et avec la création en 1978 du Conseil des ministres au développement économique, il continue sur la voie d'une série de stratégies de développement sectoriel comprises comme formant un compromis entre le laissez-faire et la planification horizontale. Or, cette approche ne fait pas consensus à l'époque. Pour plusieurs, dont des partisans du libéralisme économique, elle génère un système de sollicitation du gouvernement pour des cadeaux préférentiels aux entreprises qui passent pour des initiatives de développement. En retour, pour le Conseil des sciences et les partisans de la souveraineté technologique, elle ne génère que des initiatives *ad hoc* et réactives qui contraignent l'État à des politiques économiques défensives plutôt que proactives (French 1984 : 118–131).

De manière générale, le processus de consultation ne va pas réussir à produire une entente relative à l'organisation de l'économie canadienne à la hauteur du consensus keynésien de l'après-guerre. Des tentatives pour réunir les intérêts syndicaux et patronaux vont émerger de ce tournant consultatif, dont le Groupe consultatif des mégaprojets canadiens (c.-à-d. le groupe de travail Blair-Carr) et le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (plus tard le Centre syndical et patronal du Canada). Ces instances corporatistes vont avoir une certaine influence sur les débats relatifs aux politiques économiques dans les années 1980, mais elles sont devancées par la mobilisation en force d'une frange plus agressive de la communauté entrepreneuriale symptomatique de la polarisation du débat entre les interventionnistes nationalistes et les continentalistes promarchés (Bradford 1998 : 104).

À bien des égards, c'est cette ligne de rupture entre le continentalisme libéral et le nationalisme économique qui capture le mieux la structuration du terrain que se partage la droite et la gauche dans ce contexte de réorganisation du paysage consultatif en matière de politiques publiques. En effet, si au début des années 1970 il existe un consensus sur la nécessité pour le Canada de procéder à une réorganisation significative

de son économie, les raisons qui expliquent les difficultés de l'époque et la direction à suivre pour les résoudre sont source de désaccords profonds qui reflètent la deuxième vie politique des mésententes analytiques et conceptuelles des intellectuels.

Les défis structureaux identifiés, dont l'état de la productivité dans le secteur manufacturier et les retards dans les niveaux de R et D et d'innovation technologique, subissent un traitement très différent selon qu'ils soient conçus comme découlant de la perversion de l'économie par des firmes étrangères ou décrits comme reflétant les effets anémiantes des tarifs et du protectionnisme. La fin du technocratie keynésien semble certaine, mais le choix de son successeur n'est pas encore résolu (Bradford 1998 : 102).

Dans ce contexte, la consultation et la mobilisation de la communauté politique plus large deviennent un dispositif plus important dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Des ressources plus significatives sont aussi mobilisées par les groupes sociaux pour agrémenter leurs interventions publiques et politiques d'un vernis technique et analytique. Alors que le système de planification du Cabinet peine à fournir une direction politique aux programmes du gouvernement, l'analyse de politiques publiques est mobilisée par un réseau d'acteurs plus diversifiés. Les gouvernements provinciaux, les *think tanks* et les intérêts travaillistes et entrepreneuriaux cultivent leur propre capacité d'analyse et de plaidoirie politique et participent activement aux débats où se négocie la forme que prendra la gouvernance postkeynésienne. Cet élargissement du spectre des participants aux discussions sur l'organisation de l'économie politique canadienne agrandit l'espace de confrontation entre le nationalisme économique et le continentalisme libéral. Il génère aussi un terrain d'opposition qui structure le positionnement de nouveaux *think tanks* vis-à-vis des échanges dans les champs politique et intellectuel.



### 6.3. L'émergence des think tanks militants

Dans les années 1970 et au début des années 1980, la négociation du rôle ultime du gouvernement constitue un enjeu politique dont les résultats sont encore indéterminés. De nouvelles structures vont permettre à cette négociation de se jouer sur un terrain plus élargi, mais celles-ci peinent à produire une orientation consensuelle pour la formulation d'une nouvelle stratégie économique pour le Canada. Le débat est donc loin d'être clos, mais cette période coïncide avec une réorganisation de la communauté des affaires et des forces syndicales dans l'optique de constituer des pôles de mobilisation plus anticipatifs : le Conseil canadien des chefs d'entreprises et le Congrès du travail du Canada sont fondés en 1976. Pour la classe entrepreneuriale, ce développement consolide un déplacement stratégique déjà entamé partant des activités de lobbying discret vers un mode d'engagement plus public et militant. Pour les syndicats, ce nouveau contexte correspond à des efforts renouvelés d'unification et de mobilisation du front travailliste. Avec ces nouvelles structures organisationnelles, les groupes d'intérêts syndicaux et capitalistes disposent de leur propre capacité d'analyse et de recherche pour influencer les politiques publiques qui gouvernent les rapports de travail et de production (Bradford 1998 : 100–101, 105–106). Les instances appartenant à l'État conservent leur préséance dans le processus politique canadien, mais l'influence de la fonction publique se trouve réduite et les nouveaux programmes du gouvernement dépendent davantage des rapports qu'ils entretiennent avec les parties prenantes (Pross 1996 : 42–43). Le système politique canadien adopte une configuration qui à certains égards mérite d'être qualifiée de plus pluraliste.

Le monopole des experts et des bureaucrates sur le processus de consultation en matière de politiques publiques est donc dilué. Or, le discours expert est aussi distribué de manières plus étendues. Le gouvernement et la demande qu'il génère restent importants pour le développement de l'analyse de politiques publiques, mais d'autres se joignent

à l'entreprise, dont de nouveaux *think tanks*. La *Canada West Foundation* est fondée en 1973, l'Institut Fraser en 1974, l'Institut canadien de politique économique en 1979, le Centre canadien de politiques alternatives en 1980 et le *National Foundation for Public Policy Development* en 1982.

Que les débats économiques de l'heure tournent sur une opposition entre la liberté économique et la planification nationale explique déjà beaucoup de ce qui caractérise la structuration du terrain d'intervention des *think tanks* canadiens à l'époque. Si ces débats comportent généralement deux niveaux, l'un composé de slogans et l'autre d'analyses informées, il n'en reste pas moins que ces deux plans sont traversés par des postures idéologiques antagoniques. En fait, l'élaboration d'une « stratégie économique nationale » n'est qu'un des exemples les plus manifestes de ce dédoublement politique et idéologique du discours savant. L'ensemble des secteurs d'activités de l'État s'offre à une panoplie d'arguments analytiques chacun démontrant la portée ou l'impasse de programmes idéologiques plus larges, que ce soit dans le domaine de l'énergie, des soins de santé, de la sécurité sociale, des relations internationales ou de l'éducation, etc. Ces idéologies sont aussi souvent liées à des intérêts. Dans une démocratie fédérée, les débats techniques et analytiques mobilisent des enjeux relatifs à l'équilibre des pouvoirs régionaux. C'est cette dernière dimension qui donne sens au premier *think tank* à composer cette nouvelle vague, soit la *Canada West Foundation* (CWF).

### **6.3.1. La Canada West Foundation**

La CWF n'est pas la seule organisation de recherche en politiques publiques à se pencher sur les problèmes des provinces de l'Ouest dans les années 1970 et 1980, mais elle est certainement celle qui brandit le plus explicitement cette cause. Elle accroît la visibilité des enjeux spécifiques à l'Ouest canadien et elle aborde les politiques nationales au prisme des intérêts de cette région. La CWF affiche aussi sa loyauté aux provinces de l'Ouest par la composition de son Conseil d'administration consistant

exclusivement de Canadiens provenant de ces provinces. Au cours des années 1970 et 1980, elle produit plusieurs études portant spécifiquement sur l'Ouest canadien (davantage que les autres instituts de politiques publiques), notamment sur des questions relatives à l'énergie, aux ressources naturelles, à l'agriculture, au transport, aux enjeux constitutionnels et aux projets publics d'envergures. Son mandat lui confère une orientation relativement claire et lui permet d'occuper une niche particulière dans l'écologie des *think tanks* canadiens, niche qui n'est que partiellement occupée par les autres instituts de ce genre (Lindquist 1986 : 329, 331, 334). La CWF s'adonne à analyser les réalités économiques et sociales de l'Ouest canadien (elle inclut aussi le Nord canadien dans cette mission). Ce rôle structure son inscription dans le champ médiatique du pays : elle reçoit une couverture médiatique beaucoup plus importante dans les organes journalistiques des provinces de l'Ouest et elle est beaucoup moins mentionnée dans les journaux et les diffuseurs nationaux comme le *Globe and Mail*, CTV et la CBC (Abelson 2009 : 102).

La CWF est fondée à Calgary à la suite d'une conférence intitulée « *One Prairie Province Conférence* » tenue à Banff en 1970. Cet événement a comme objectif d'explorer la possibilité de fusionner le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta et d'établir une meilleure coordination de leurs intérêts, problèmes et ambitions communs. Le conférencier d'honneur à cette rencontre et l'un des principaux protagonistes de ce mouvement est l'homme d'affaires et ministre fédéral des Approvisionnements et Services James Richardson. C'est Richardson qui mène la charge pour créer une organisation capable de faire suite aux enjeux discutés. Avec l'aide d'un groupe d'entrepreneurs renommés, il recrute le président et directeur de la compagnie Burns Food Ltd, Arthur Child, pour prendre ce projet en main et fonder la CWF. Celle-ci est enregistrée en 1970 et nomme son premier conseil d'administration en 1973 (Lindquist 1989 : 370).

D'abord sous la direction de Andrew Stewart (1973-1974), un économiste et ancien président de l'Université de l'Alberta, puis sous celle de L. A. Thorssen (1974-1976), un professeur de génie à l'Université de l'Alberta, les premières activités de recherche de la CWF sont relativement modestes en termes de taille et d'ambition. Elles comportent tout de même quelques accomplissements, dont une collaboration importante avec le ministère de l'Expansion économique régionale publié en 1975. À l'époque, son Conseil résiste à augmenter la taille du personnel de la CWF, mais dans le contexte de la crise pétrolière et d'une augmentation des taxes et redevances fédérales, l'organisation est sollicitée par des particuliers associés à l'industrie des ressources naturelles pour former un groupe de travail externe chargé d'étudier ce secteur. Thorssen va servir de secrétaire de ce groupe de travail nommé, l'*Independent Task Force on the Development of Canada's Mining and Petroleum Ressources*. Leur rapport, soit *Canada's Resources and the National Interest*, est publié en 1976 et fut le premier succès médiatique de la CWF (Lindquist 1989 : 154, 371-372, 426-427).

À partir de cette époque, le Conseil de la CWF va chercher à agrandir l'organisme, mais des problèmes de santé forcent Thorssen à démissionner en 1976. Son successeur est Stanley Roberts, un ancien membre de l'assemblée législative du Manitoba et vice-président de l'Université Simon Fraser (et plus tard l'un des membres fondateurs du Parti réformiste du Canada). Ayant renommé le poste de directeur pour refléter son engagement à temps plein, il est le premier « président » de la CWF. Sous sa direction, la CWF va adopter une posture plus activiste et « orienter vers l'action » dans l'optique de « renforcer la position de l'Ouest dans la confédération ». Une combinaison de sa liste de contacts étendue et de sa pleine attention va permettre à la CWF de croître considérablement pendant cette période. Avec un nouveau directeur de recherche, soit le politologue de l'Université de Lethbridge David Elton, la CWF va développer deux axes de recherche importants. Le premier est de nature économique et porte largement sur les ressources naturelles et l'agriculture. Le deuxième axe de recherche est plus immédiatement politique et vise à promouvoir les intérêts de l'Ouest, notamment par

rapport aux réformes constitutionnelles envisagées à l'époque. Cette initiative motive une série d'ateliers, colloques et conférences ainsi que des présentations et des commentaires par Roberts et Elton (Lindquist 1989 : 372–374). Ces forums ont par ailleurs comme objectif de permettre aux Canadiens de l'Ouest d'exprimer leurs mécontentements vis-à-vis de la confédération et de proposer des modalités d'organisation différentes pour la fédération canadienne (Lindquist 1986 : 332).

Malgré toute l'attention qu'elles reçoivent, ces activités culminent en une bavure pour la CWF. En 1980, Roberts ratifie la parution d'une publicité de pleine page dans les quotidiens nationaux du pays condamnant le rapatriement de la constitution et convoquant les Canadiens à écrire à la couronne pour l'exhorter à empêcher son déroulement. Cet engagement ouvertement politique de la part de la CWF lui vaut l'ire de l'Agence du Revenu du Canada qui menace de révoquer son statut d'organisme de bienfaisance. À partir de cette époque, et suivant la démission de Stanley Roberts, la CWF va adopter une posture moins partisane en se repliant sur ses activités de recherche et de publication (Lindquist 1986 : 332, 336 ; Lindquist 1989 : 372–376).

### **6.3.2. L'Institut Fraser**

Un autre *think tank* qui s'établit dans l'Ouest canadien au début des années 1970 est l'Institut Fraser, fondé en 1974 et nommé ainsi d'après le fleuve du même nom. S'il tisse rapidement des liens avec le secteur des ressources naturelles, particulièrement en foresterie, son allégeance à l'Ouest canadien est moins explicite que celle de la CWF. Ayant été créé pour promouvoir des solutions aux problèmes socioéconomiques fondées sur l'efficacité des marchés, l'attention symbolique qu'il accorde aux revendications des provinces de l'Ouest est avant tout conjoncturelle et relève surtout de l'image que conjurent les entrepreneurs de cette région luttant simultanément contre

l'interventionnisme étatique et la domination politique de l'Ontario et du Québec (Lindquist 1986 : 330).

La création de l'Institut Fraser est envisagée en partie en réaction à l'élection des gouvernements néodémocrates en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Manitoba. Elle est aussi motivée par la perception entretenue par ses fondateurs que l'étude des politiques publiques au Canada est dominée par des aprioris interventionnistes (Abelson 2009 : 44–45 ; Lindquist 1989 : 377). Plus largement, l'Institut Fraser tire son sens de l'organisation du mouvement néolibéral qui cherche à prendre racine au Canada. Les figures de proue de ce mouvement, dont Friedrich Hayek, Milton Friedman et James Buchanan, vont toutes contribuer aux efforts initiaux de l'institut, notamment en siégeant à son Conseil consultatif de rédaction (Fraser Institute 1999 : 8). À ses débuts, l'Institut Fraser va aussi bénéficier des efforts du mécène du néolibéralisme Antony Fisher. Ce disciple de la pensée de Hayek, est le fondateur de l'*Institute of Economic Affairs* (1955) en Grande-Bretagne et, plus tard, de l'*Atlas Economic Research Foundation* (1981) aux États-Unis — ces deux organisations étant des acteurs cruciaux dans l'organisation du mouvement néolibéral dans ces pays et à l'international.

En d'autres mots, l'Institut Fraser est l'avant-garde canadienne de la réponse plus large de la droite économique et intellectuelle occidentale à ce qu'elle perçoit comme un recul de la liberté économique devant l'ingérence de l'État. Le premier directeur de l'Institut, l'économiste Micheal Walker, exprime ce sentiment en caractérisant l'époque comme comportant « un climat d'expropriation » (cité par Dobuzinskis 1985 : 2). Plus de vingt-cinq ans après sa fondation, l'hagiographie de cette organisation remémore le climat politique qui a motivé sa création en décrivant un monde des idées dominé par la foi dans la planification centralisée, dans la gestion déficitaire de l'économie et dans la livraison de biens et services par des sociétés de la Couronne. Il évoque également la victoire du NPD aux élections provinciales de la Colombie-

Britannique en 1972 et rappelle les liens entre ce parti et le mouvement socialiste « Waffle » quelques années plus tôt (Fraser Institute 1999 : 4–5).

L'Institut Fraser est le produit d'une collaboration entre des économistes et des entrepreneurs soucieux de faire avancer la cause du libéralisme économique au Canada. Il ouvre ses portes à Vancouver en 1974 avec des fonds initiaux provenant d'individus et de compagnies, dont de grandes entreprises comme Canadian Pacific et Macmillan Bloedel (une compagnie forestière depuis achetée par la firme américaine Weyerhaeuser) (Lindquist 1989 : 377). Le vice-président à la planification financière de Macmillan Bloedel, T. Patrick Boyle, ainsi que les économistes Csaba Hajdu et Michael Walker furent les premiers initiateurs du projet de fonder l'Institut Fraser en 1972. À la suite de leurs discussions, Boyle mobilise son réseau afin d'obtenir les fonds et les alliés nécessaires à fondation d'une nouvelle organisation. L'importance de ce réseau n'est probablement pas négligeable. Pour recueillir des fonds, Boyle sollicite l'aide de John Valentine Clyne, un ancien avocat, juge et homme d'affaires qui vient de prendre sa retraite comme président-directeur général de Macmillan Bloedel (Fraser Institute 1999 : 6 ; Roy 2008). Pour obtenir l'incorporation fédérale de l'institut, ainsi que la rédaction de sa constitution et de ses statuts, il obtient les services de Rod Smith, un associé principal chez Campney & Murphy qui sera le premier conseiller juridique de l'organisation. Au cours de ce processus, les fondateurs de l'Institut Fraser sont rejoints par John Raybould et Sally Pipes. Raybould travaille dans le secteur privé, il est aussi un chargé de cours à temps partiel en histoire et en architecture urbaine à l'Université de la Colombie-Britannique. Pipes est une ancienne employée de l'Agence de statistique de la Colombie-Britannique et du *Council of Forest Industries* (Fraser Institute 1999 : 6). En septembre 1974, Boyle, Hajdu, Raybould, Pipes et Walker commencent la rédaction de l'énoncé de mission de l'Institut Fraser. Sa charte est approuvée par l'État un mois plus tard (Fraser Institute 1999 : 6–7).

Le programme de recherche de l'Institut Fraser est rapidement mis en branle suivant sa fondation. Pendant ses deux premières années, l'institut produit déjà une série de publications sur divers sujets lui permettant de s'attaquer aux interventions du gouvernement et de promouvoir l'efficacité des marchés, dont le contrôle des loyers, le contrôle des salaires et des prix, la taxation et les politiques de logement (Lindquist 1989 : 377–378). Les titres de ces premières œuvres, faisant allusion à des « paradoxes » et des « illusions », capturent le ton de la stratégie argumentaire de l'institut et du mouvement néolibéral en général invitant leurs lecteurs à envisager les interventions du gouvernement en raisonnant selon l'adage classique rappelant que l'enfer est pavé de bonnes intentions.

Pendant ses premières années, l'Institut Fraser va aussi établir plusieurs de ses marques de commerce et caractéristiques constitutives. En particulier, il adopte le genre de poursuites et promotions de la visibilité médiatique analogues aux pratiques qui se développent dans le champ des *think tanks* américain à l'époque. Déjà dans son Rapport annuel de 1975, il consacre une attention importante à la démonstration de cette visibilité en documentant les réactions à ses publications (Lindquist 1989 : 378). L'Institut Fraser adopte aussi la posture d'une contre-expertise vis-à-vis du gouvernement en publiant des textes comme *Which way ahead?* qui forme une réponse délibérée à *La voie à suivre* du comité « SM-10 » à Ottawa. De manière similaire, en 1979, l'Institut publie *The Science Council's Weakest Link* par l'économiste de Queen's Kristian Palda, offrant cette fois une critique de la stratégie industrielle nationale avancée par le Conseil des sciences du Canada (Fraser Institute 1999 : 10–11). Son influence réelle sur la prise de décision est certainement matière à discussion, mais sur le plan intellectuel et organisationnel, l'Institut Fraser constitue une facette importante du réseau néolibéral et du front de remise en question des fondements de l'économie mixte canadienne pendant le dernier quart du XXe siècle.



### 6.3.3. L'Institut canadien de politique économique

À la fin des années 1970, un autre institut d'analyse de politiques publiques va prendre forme à l'interface du champ politique, cette fois aligné avec le camp du nationalisme économique. L'Institut canadien de politique économique (ICPE) est fondé en 1979 avec un mandat de cinq ans. Ses fondateurs, principalement l'ancien ministre Walter Gordon et le sénateur Maurice Lamontagne, sont issus de l'aile plus interventionniste du Parti libéral. Ils sont rejoints par l'économiste Abraham Rostein, l'ancien directeur et cofondateur (avec Gordon) du *Committee for an Independent Canada*. L'ICPE est conçu comme un support institutionnel pour un programme de recherche temporaire, dont l'un des objectifs est de fournir des idées pour secouer le Parti libéral jugé sclérosé. L'Institut est financé par des fonds amassés par Gordon qui mobilise son réseau et sa propre fortune pour fournir plus de deux millions de dollars à ce projet. Les membres de la direction de l'ICPE sont recrutés dans un autre organisme ayant affiché des affinités avec l'interventionnisme nationaliste, soit le Conseil des Sciences du Canada. Le vice-président et directeur général du CSC, John Shepherd, est nommé président de l'ICPE en 1980 et Roger Voyer, ayant travaillé comme conseiller scientifique et directeur de recherche au CSC, devient directeur général de la nouvelle organisation. La gestion de l'ICPE est accordée à une organisation externe créée à cette fin par Voyer qui dirige cette nouvelle organisation avec un petit personnel de soutien (Lindquist 1989 : 381–382). Celle-ci, soit Nordicity, est aujourd'hui une firme de consultants qui offre des services d'analyse politique, stratégique et économique dans le domaine des médias et des technologies de communication (Nordicity n.d.).

Comme pour bien des *think tanks* à l'époque, les recherches entreprises par l'ICPE sont effectuées par des chercheurs externes. L'ICPE est par contre atypique en ce qu'elle sollicite des économistes non orthodoxes et plusieurs spécialistes en sciences sociales qui ne sont pas des économistes (Brooks et Gagnon 1994 : 161). Avant d'expirer en

1984, l'ICPE produit une trentaine d'études sur divers domaines, dont la fiscalité, les politiques monétaires, le commerce, l'industrie, les ressources naturelles, l'énergie et la culture. Les membres de l'ICPE vont aussi produire des lettres ouvertes, des déclarations publiques et des témoignages à des comités parlementaires et des commissions d'enquête (Lindquist 1989 : 382).

L'ICPE s'engage dans un éventail de questions qui vont au-delà du nationalisme économique, mais celles-ci gravitent certainement autour de cet enjeu. *How Ottawa Decides* de Richard French — publié par l'ICPE et amplement cité ci-dessus — présente un aperçu plutôt équilibré du débat entre le libre-échange et le nationalisme, mais il consacre aussi plusieurs pages aux difficultés encourues par les systèmes de planification du gouvernement fédéral dans sa quête pour formuler une stratégie économique nationale (cf. supra). D'autres œuvres publiées par l'ICPE sont plus ouvertement identifiables comme étant nationalistes. *Canada and the Reagan Challenge : Crisis in the Canadian-American Relationship* du politologue Stephen Clarkson avance un diagnostic critique des rapports entre le Canada et les États-Unis et demande au gouvernement fédéral de développer une « stratégie américaine » globale. Ce livre, parrainé par l'ICPE, n'est visiblement pas un manifeste nationaliste, mais il attire l'étiquette d'un « biais nationaliste » lorsque ses recenseurs redoutent « l'attention insuffisante » qu'il accorde « aux bénéfices d'une intégration économique plus étroite avec les États-Unis » et à « l'importance » des « alliances défensives » nord-américaines (par exemple, Edmonds 1983 : 370–371).

Le dernier ouvrage publié par l'ICPE, soit *Rebuilding from within : remedies for Canada's ailing economy* d'Abraham Rotstein, est encore plus aligné avec l'interventionnisme nationaliste. Cette œuvre est présentée comme comportant les « traces » de plusieurs études parrainées par l'institut. Rotstein avance l'obsolescence des politiques économiques modestes du Canada ainsi que la défectuosité du monétarisme, du mouvement vers le libre-échange et du contrôle timoré des relations

commerciales et culturelles avec les États-Unis. En retour, il propose la constitution d'une stratégie industrielle nationale qui prioriserait la création d'emplois pour sortir le Canada de sa morosité économique et il formule une défense de l'État-providence contre ceux qui l'accusent d'être un luxe onéreux (Rotstein 1984 : ix–xiv).

#### **6.3.4. Le Centre canadien de politiques alternatives**

Malgré la création de l'ICPE en 1979, certains Canadiens sensibles aux valeurs sociales-démocrates s'inquiètent de ce qu'ils perçoivent comme l'influence croissante d'instituts consacrés à une philosophie promarchée qui s'arrime aux intérêts de la communauté des affaires et du gouvernement. L'Institut Fraser est la cible préférée de cette critique, mais l'Institut C. D. Howe et le CEC sont probablement également considérés de cette manière. En 1980, ces préoccupations donnent naissance au Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), un *think tank* se positionnant dans le cadran gauche de l'échiquier politique canadien. Les origines du CCPA relèvent d'une collaboration entre des universitaires, des syndicalistes et des activistes progressistes. Ce projet est initié par trois individus qui cumulent des liens étroits avec le NPD, le mouvement ouvrier canadien et le monde universitaire, soit Peter Findlay, Steven W. Langdon et Robert Clarke (Lindquist 1989 : 384).

Langdon est un professeur d'économie de l'Université Carleton et un candidat NPD au fédéral. Quelques années plus tard, soit en 1984, il est élu dans la circonscription d'Essex-Windsor en Ontario (Parlement du Canada n.d.). Peter Findlay est professeur de travail social à l'Université Carleton. Selon sa notice nécrologique, il aurait découvert sa « passion » pour les « enjeux de justices sociales » en travaillant pour le gouvernement de la Fédération du Commonwealth coopératif en Saskatchewan. Il a aussi agi comme secrétaire pour la Commission Laurendeau-Dunton avant de se joindre à l'École du travail social de l'Université Carleton au début des années 1970

(Ottawa Citizen 2011; Carleton University 2012). Robert Clarke, pour sa part, vient du milieu syndical (Lindquist 1989 : 454).

En 1980, les membres de ce trio développent l'idée de créer un organisme de recherche progressiste et sollicitent d'autres individus pour en discuter davantage. Un cercle plus large se constitue comportant des professeurs universitaires, des représentants du milieu syndical et du Congrès du travail du Canada et au moins un membre du Nouveau Parti démocratique du Canada. Ces échanges donnent lieu à une rencontre en mars 1980 qui inclut un éventail encore plus étendu de représentants syndicaux du secteur public et privé. La conférence inaugurale du CCPA est organisée dans le sillage de cette réunion. Elle a lieu à Ottawa en décembre de la même année et attire près de 300 individus (Lindquist 1989 : 384, 454).

Selon Carroll et Huxtable, le CCPA est conçu par ses fondateurs comme un programme « défensif » chargé de conserver les acquis du compromis de l'après-guerre contre les apôtres de la libéralisation des marchés (Carroll et Huxtable 2014 : 96). La responsabilité pour la collecte des fonds nécessaires au financement de cette entreprise est d'abord attribuée à Michael K. Oliver, un économiste qui fut par le passé président du NPD au niveau fédéral, directeur de recherche pour la Commission Laurendeau-Dunton et président de l'Université Carleton. Ses efforts sont par contre contraints par les difficultés du CCPA à obtenir un statut d'organisme charitable au cours de ses premières années. En 1984, le budget annuel du centre atteint 150 000 \$. Composant avec des ressources limitées, le CCPA développe tout de même un programme de recherche, notamment en mobilisant une structure de participation volontaire (Lindquist 1989 : 384).

Les comités de recherche du CCPA entretiennent un réseau étendu de chercheurs pour produire des études sur le secteur public, les politiques industrielles, les politiques macroéconomiques et les politiques sociales. Les publications du CCPA à l'époque incluent des rapports de recherche, des actes de conférences, des livres et des dépliants

produits par des chercheurs volontaires. Il organise aussi des conférences, des ateliers, des séminaires et des allocutions publiques et diffuse des communiqués de presse (Carroll et Huxtable 2014 : 96–97 ; Lindquist 1989 : 384–385). Le CCPA continue à éprouver des difficultés financières tout au long de sa première décennie, mais sa situation s’améliore à partir des années 1990 suivant un changement de direction et des efforts renouvelés (Carroll et Huxtable 2014 : 97). Il est enregistré à titre d’organisme de bienfaisance auprès du gouvernement du Canada depuis au moins 1987.

### 6.3.5. La National Foundation for Public Policy Development

Suivant l’échec de leur parti aux élections de 1980, plusieurs progressistes-conservateurs entretiennent l’idée de fonder un *think tank* consacré aux enjeux économiques, sociaux et internationaux (Abelson 2009 : 33–34). La période d’introspection suivant leur défaite électorale motive certains conservateurs à concevoir leur parti comme étant malavisé et désemparé en matière de développement de politiques concrètes. Après tout, au début des années 1980, le paysage politique canadien comporte déjà quelques exemples de *think tanks* activistes investissant les débats publics et politiques à partir de la droite et de la gauche.

En novembre de 1980, le député progressiste-conservateur Frank Oberle fait circuler un rapport préparé par le bureau de sa circonscription qui stipule que la perte du pouvoir du parti aux dernières élections peut être expliquée par sa capacité d’analyse de politiques publiques insuffisante. Dans ce contexte, la recherche est avancée comme la solution aux maux du parti. Oberle envisage un «centre canadien de pensée conservatrice» comportant des conférences et des publications. Il veut aussi que cette organisation puisse préparer des «contre-budgets» pour démontrer l’existence d’un choix conservateur clair et réaliste pouvant faire concurrence aux budgets du gouvernement libéral. L’idée connaît un certain succès et non le moindre chez certains

membres importants du parti. En 1982, les lettres patentes sont émises pour fonder la *National Foundation for Public Policy Development* (NFPPD). Une première rencontre officielle a lieu en mai de la même année. Or, si la NFPPD est conçue comme étant formellement indépendante par rapport au Parti progressiste-conservateur, l'Agence du Revenu du Canada n'est pas satisfaite et refuse de lui octroyer le statut d'organisme de bienfaisance. De plus, la préparation pour la prochaine élection commence à prendre préséance sur ce nouveau projet organisationnel. Encore naissante, la NFPPD est avortée (Lindquist 1989 : 387–390).

#### **6.4. La structuration politique des *think tanks* militants**

De ce qui précède, il semble clair que les années 1970 et le début des années 1980 coïncident avec la première vague de *think tanks* dits « activistes » au Canada. Comme pour les clubs et les associations intellectuels de l'entre-deux-guerres et les instituts de politiques publiques des années 1950 et 1960, leur création relève d'alliances et collaborations entre des acteurs politiques, intellectuels et économiques. Néanmoins, la logique qui motive leur constitution est quelque peu différente. Comme leurs prédécesseurs, ils mobilisent leurs connaissances dans la pratique du politique, mais ils le font en tirant la couverture vers l'*espoir de convaincre*, diminuant le poids relatif de l'*espoir de découvrir*. Plus spécifiquement, la formulation de descriptions, d'explications, de solutions et de dispositifs est davantage subordonnée non pas simplement à la promotion de politiques particulières, mais aussi à l'appui du rayonnement des philosophies politiques qui sous-tendent ces choix singuliers.

En parallèle, l'analyse des politiques publiques devient une ressource convoitée dans le champ politique. Comme en témoigne l'échec de la NFPPD, la reconnaissance de son utilité comporte des limites. De plus, les règles de l'Agence du Revenu du Canada bloquent leur participation à la lutte pour la prise de pouvoir qui se joue dans ce champ. Néanmoins, l'organisation des *think tanks* activistes s'arrime assez clairement à la structuration des oppositions idéologiques et régionales du champ politique canadien.

Ils tendent ainsi à s'organiser en réaction à la capacité d'analyse et de diffusion des perspectives concurrentes. Si l'Institut Fraser se veut un contrecoup au consensus de l'après-guerre, le Centre canadien de politiques alternatives se positionne en réponse à la résurgence de l'activisme promarché. Ainsi, s'ils doivent jongler avec les indicateurs de crédibilité que leur confèrent les signaux qu'ils empruntent du champ académique, c'est le caractère ultimement politique de leurs énoncés analytiques qui constitue le pain et le beurre de ces organisations. C'est leur structuration politique qui leur confère leur sens et leur soutien.

### **6.5. Niches d'engagement et think tanks spécialisés**

Vers le milieu des années 1970, la généralisation de l'expertise sur le terrain de la plaidoirie politique va connaître des expressions plus spécialisées qui motivent la création d'organisations consacrées à des causes particulières. Moins portées à s'inscrire dans les grandes oppositions du champ politique, ces organisations tirent leur signification des préoccupations de divers regroupements civils de nature associative ou même religieuse. Celles-ci peuvent effectuer une fonction coordinatrice en fournissant de l'information et des analyses au service de la communauté dans laquelle elles s'inscrivent. Elles jouent également une fonction politique et intellectuelle en fournissant un forum ou en produisant des interventions pour la diffusion de recherches, analyses et commentaires relatifs à leurs domaines de préoccupation. Ces rôles impliquent qu'elles œuvrent à promouvoir la reconnaissance de l'importance de leur cause, car celle-ci n'est pas en soi garantie. À la même époque, des organisations consacrées à la recherche et à l'analyse dans des domaines liés à la paix, aux relations internationales, à la sécurité et au développement vont émerger et tirer leur sens et leur légitimité d'un regain d'attention pour l'analyse et la recherche sur les questions mondiales. Un phénomène analogue va prendre forme autour d'enjeux liés aux politiques environnementales à partir des années 1970.

Le recours à la construction d'une capacité d'analyse s'étend donc dans une panoplie de domaines. En fait, si cette tendance remonte à plusieurs décennies dans certains secteurs elle atteint un degré de généralisation patent. Tout se passe comme si l'expertise et l'intervention intellectuelles s'imposent en tant que ressources incontournables devant les défis et les opportunités que génèrent les contextes politiques, économiques et sociaux en transformation. Dans ce contexte, la production d'informations est envisagée comme un outil de gouvernance ou d'influence politique, elle est aussi mobilisée pour la prestation de services et l'organisation des activités collectives. Cette multiplication de *think tanks* spécialisés est tributaire d'une économie de problèmes légitimes où se négocie l'attribution de ressources matérielles et symboliques à des causes particulières. Elle dépend aussi de la généralisation de l'expertise comme ressource politique. En ce sens, si ces organismes ne se conforment pas tous à l'image dominante du laboratoire d'idées généraliste, leur création partage des déterminants avec l'émergence de *think tanks* plus typiques.

#### L'Institut canadien de recherches sur les femmes

Les études féministes forment l'un des secteurs de recherche qui connaissent une croissance organisationnelle à l'époque faisant suite à l'émergence d'un nouveau mouvement féministe au Canada à la fin des années 1960. À l'époque, la cause de la justice sociale et de l'équité est considérée comme un objectif politique important susceptible d'être financé par le gouvernement fédéral afin de faciliter la participation de groupes marginalisés dans le processus d'élaboration des politiques publiques (Bush 2001 : 44-47). Dans le sillage de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (la Commission Bird, 1967-1970), le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau va offrir un soutien politique et financier pour épauler la fondation d'organisations indépendantes, non gouvernementales, abordant des préoccupations féminines. Afin de répondre aux enjeux soulevés par ce rapport, le gouvernement fédéral va aussi établir de nouvelles structures bureaucratiques, dont le Bureau de la



coordonnatrice de la situation de la femme (qui devient plus tard Condition féminine Canada) et le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme ; un conseil de recherche dans la veine du CEC, du CSC et du CNBES (Phillips 1991 : 763 ; Morris 2006 ; Lipkin 2006). Dans les années suivantes, le gouvernement va continuer à offrir des ressources financières pour la fondation de regroupements féministes, mais ce sont des institutions plus spécialisées qui seront créées, dont l'Institut canadien de recherches sur les femmes (ICREF). L'ICREF est fondé en 1975 quelques années après la Commission Bird. Il émerge en fait dans le climat qui entoure la déclaration de l'Année internationale de la Femme par l'ONU en 1975. Comme d'autres organisations féministes non gouvernementales à l'époque, sa création est appuyée par des fonds provenant d'un programme du Secrétaire d'État du Canada conçu en aval de la Commission Bird. Les opérations de L'ICREF sont aussi en partie financées par des bourses nationales (Phillips 1991 : 763-764 ; Pal 1993 : 223). Formellement indépendant, l'ICREF est un organisme consacré « exclusivement » au « développement de la recherche féministe » et à « sa diffusion à des fins d'éducation et de défense de droits » (CRIA-W-ICREF n.d.).

#### La Work Research Foundation

La pensée chrétienne est un autre domaine qui, dans les années 1970, cherche à générer une capacité d'analyse et d'intervention en matière de politiques publiques. La *Work Research Foundation* est créée en 1974 pour faire la promotion d'une conception chrétienne du travail et de l'économie. En 1983, elle met sur pied un magazine intellectuel nommé *Comment* qui est aujourd'hui géré par Cardus (le successeur de la Fondation depuis 2007) pour appuyer sa vision d'un forum dédié à l'élaboration d'une « théologie publique » (Cardus n.d. a). La *Work Research Foundation* témoigne de la diversité des rapports qui se dessinent entre le travail intellectuel et le politique au cours du dernier tiers du XXe siècle. Elle montre aussi à quel point l'impératif de

l'organisation d'une capacité d'intervention intellectuelle publique se généralise en traversant divers espaces sociaux (politiques, économiques, mais aussi religieux).

La philosophie de la *Work Research Foundation* à l'époque semble être cohérente avec celle de l'Association Chrétienne des Travailleurs du Canada avec qui elle entretient des liens étroits. Ce syndicat d'origine calviniste fondé en 1952 est largement dissocié du mouvement ouvrier canadien dans la mesure où il récuse le recours à la grève et adopte une posture se voulant conciliante (voir Cywinski 2011). Au moins un volume publié par le *Work Research Foundation*, soit *Us and Them : Building a Just Workplace Community* (1998), favorise ce genre d'approche conciliatrice et collaboratrice (Sutherland 2009 : 145 ; voir aussi Hammond, Stevens, et Svanoe 2002). Outre cette affinité avec le « syndicalisme jaune », les deux organisations partagent au moins une publication (c.-à-d. Ericson et al. 1989) et un rapport soumis au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (c.-à-d. Christian Labour Association of Canada, Work Research Foundation, and Citizens' Forum on Canada's Future 1991). De plus, avant de participer à la création de la *Work Research Foundation*, l'un de ses membres fondateurs, Harry Antonides, fut directeur de la recherche et de l'éducation à l'Association Chrétienne des Travailleurs du Canada (Cardus n.d. b).

Le passage du théologique au social que la *Work Research Foundation* cherche à explorer est certainement familier dans la mesure où il évoque le programme du *social gospel*. Or, sur ce sujet, le survol du *social gospel* élaboré par Antonides dans *Stones for Bread : The Social Gospel and its Contemporary Legacy* (1985) annonce une approche et une philosophie distincte. Dans ce livre, Antonides signale son aversion envers l'hétérodoxie et le penchant socialiste du *social gospel*. Selon ses recenseurs, il s'attaque à ce qu'il perçoit comme une tendance à la sécularité issue de ce mouvement. Il articule aussi une défense du capitalisme et de la civilisation occidentale (Weber 1987 : 152–153 ; Hutchinson 1986 : 407).

### Le Canadian Centre for Philanthropy

Dans les années 1970 et 1980, le secteur caritatif est l'un de ces domaines qui cherchent à étendre sa capacité de production et de traitement d'information pour alimenter la performance de ses propres activités. En 1972, l'Association du barreau canadien lance la revue *The Philanthropist* dans l'espoir d'améliorer la circulation des connaissances dans le domaine de la bienfaisance au Canada. Au cours des années 1970, des besoins en matière de formation (notamment par rapport à la collecte de fonds) ainsi qu'en termes de coordination avec le public et le gouvernement sont aussi soulevés par ces organisations. À partir de la fin des années 1970, alors que les restrictions budgétaires du gouvernement fédéral augmentent le fardeau des organisations charitables, des experts en matière de succession et de fiducie et des leaders dans le secteur philanthropique canadien se réunissent pour penser la création d'une nouvelle organisation capable de répondre à cette demande de recherche, de formation et de coordination qui émane du domaine de la bienfaisance. Leurs efforts avec l'aide des fondations Laidlaw et Agora culminent en la création du *Canadian Centre for Philanthropy* en 1981 qui finit par former un genre de *think tank* consacré à l'amélioration du secteur philanthropique. Ses programmes incluent des activités de recherche, la collecte et la diffusion d'informations et la tenue de conférences, ateliers et séminaires formatifs. Pendant les années 1980, le Centre produit un certain nombre d'études sur la philanthropie au Canada et assume temporairement la publication de la revue *The Philanthropist* et du Répertoire canadien des fondations. Le Centre va aussi solliciter l'attention du gouvernement dans l'espoir d'influencer ses décisions en matière de politiques publiques et fiscales touchant les organismes de bienfaisance. En 1989, il lance un programme intitulé «*IMAGINE*» dans l'optique de faire une promotion de la charité et de la philanthropie (The Philanthropist 2000 : 54–63). En 2005, le Centre est fusionné avec le Regroupement des organisations nationales

bénévoles pour former *Imagine Canada*, un organisme de bienfaisance dédié au soutien de la vitalité du secteur caritatif au pays.

### Le North-South Institute

Un groupe d'étude et de recherche spécialisé va aussi émerger pour effectuer des recherches sur le développement international. Celui-ci est précédé par la confirmation de l'intérêt pour ce domaine au gouvernement fédéral. Avec la création du Bureau de l'aide extérieure en 1960, puis sa mutation en l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en 1968 et l'établissement du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) en 1970, l'aide au développement figure parmi d'autres secteurs programmatiques gouvernementaux en pleine expansion à l'époque. L'ACDI et le CRDI vont aussi chercher à faciliter la création et la participation d'ONG dans ce domaine. Dans le contexte d'un soutien symbolique et matériel prononcé pour la cause de l'aide internationale, un organisme de recherche indépendant est créé pour produire des études politiquement pertinentes sur ce domaine d'intervention. Le *North-South Institute* (NSI) est fondé à Ottawa en 1976 grâce à un financement provenant de la *Domner Canadian Foundation*, du CRDI et de l'ACDI (Morrison 1998 : 111).

La fondation du NSI fait suite à un projet de consultation commandé par l'ACDI dans l'optique de promouvoir une approche multidimensionnelle au développement. Le panel responsable de cette consultation regroupe des membres du personnel de l'ACDI ainsi qu'Irving Brecher (de l'Université McGill), Gerald Helleiner (de l'Université de Toronto) et Bernard Wood (du Centre parlementaire). Leur évaluation de la capacité de recherche sur le développement à l'extérieur du gouvernement conclut en faveur de la création d'un organisme capable d'épauler les activités du *Overseas Development Council* (aux États-Unis) et du *Overseas Development Institute* (au Royaume-Uni). Au lieu d'un « Canadian Development Institute », le soutien pour cette idée va mener à la création du NSI, motivant Bernard Wood à quitter le Centre parlementaire pour diriger le nouvel institut (Morrison 1998 : 111).

La recherche et la discussion sur le thème du développement international constituent les priorités de cet institut. Dans cette optique, le NSI produit des publications et organise des conférences et des séminaires réunissant des décideurs politiques, des universitaires, des entrepreneurs, des représentants d'organismes non gouvernementaux et des membres des médias. Une attention particulière est accordée à l'évaluation des besoins des pays en voie de développement et à la recommandation de politiques et stratégies pour permettre au Canada de les appuyer dans leurs démarches (Abelson 2009 : 33, 186–187). Critique du gouvernement vis-à-vis de ses obligations dans le domaine du développement, le NSI montre comment les organes de recherche spécialisés agissent aussi comme gardiens des enjeux qui leur donnent sens.

#### La Fondation Asie-Pacifique du Canada

Les études régionales vont aussi connaître une période de croissance organisationnelle à l'époque. Depuis l'avènement de la Guerre froide, la fondation de centres de recherche universitaires en études régionales et en relations internationales constitue une priorité d'abord pour les fondations philanthropiques américaines qui appuient les universités canadiennes puis pour le gouvernement canadien qui commence à investir massivement dans les sciences sociales à partir des années 1960. Entre 1945 et 1980, trente-neuf centres de recherche universitaires sont créés en études régionales et douze sont créés en relations internationales (Almeida 2007 : 106–109). Au Canada, l'étude des relations entre les pays de l'Asie-Pacifique est un domaine qui connaît un début d'institutionnalisation avec les activités de l'*Institute of Pacific relations* (IPR) et du *Canadian Institute of International Affairs* (CIIA) depuis les années 1920 (cf. chapitre 4). Il se développe davantage dans les universités au cours des années 1960 et 1970. Les premiers instituts de recherche consacrés à l'entretien d'une expertise sur l'Asie de l'Est au Canada se constituent autour des programmes de recherche et d'enseignement. L'étude de l'Asie et des relations avec cette région connaît des

développements importants à l'Université de la Colombie-Britannique. Des centres de recherche et des programmes d'enseignement émergent dans d'autres universités canadiennes (Lindquist 1991 : 199–201).

Au début des années 1980, un *think tank* dédié à l'Asie-Pacifique va émerger grâce au gouvernement fédéral. Sans grande surprise, Vancouver est retenu comme base pour cette initiative. La Fondation Asie-Pacifique du Canada est fondée dans cette ville en tant qu'entité indépendante par un acte du parlement en 1984. Sa mission : de « resserrer les liens entre les peuples du Canada et de la région Asie-Pacifique ». Le mandat de la fondation est donc d'abord d'encourager des rapprochements culturels, économiques et organisationnels entre le Canada et les pays de cette zone, mais elle a également comme responsabilité de promouvoir ces liens par la « collecte d'informations et d'idées sur le Canada et la région Asie-Pacifique » et par « leur diffusion au Canada et dans cette région » (Ministère de la Justice 2012).

Les activités et programmes de la Fondation Asie-Pacifique du Canada sont multiples, comportant des initiatives pour faciliter les interactions économiques et culturelles entre le Canada et l'Asie-Pacifique, mais aussi pour sensibiliser la population et l'élite canadienne aux spécificités culturelles et aux pratiques entrepreneuriales et gouvernementales des pays de cette région. La fondation organise des programmes d'échanges culturels et linguistiques ciblant des entrepreneurs, elle publie de l'information fréquemment mise à jour sur les pays de l'Asie-Pacifique, elle fournit des services aux journalistes pour les aider à couvrir cette région et elle travaille pour offrir des ressources supplémentaires aux écoles et aux universités tout en collaborant avec les ministères provinciaux pour formater les curriculums scolaires. La Fondation Asie-Pacifique du Canada va aussi solliciter les services de plusieurs spécialistes venant d'universités et de *think tanks* pour construire des bases de données sur les experts, les organisations et les entreprises intéressés par l'Asie-Pacifique. Avec l'aide du *Conference Board* du Canada, elle va établir un projet ambitieux de synthèse de base

de données pour réunir des informations susceptibles d'être utiles aux entreprises qui cherchent à faire affaire dans cette région (Lindquist 1991 : 206). Or, nonobstant toutes ces activités, la Fondation Asie-Pacifique n'acquiert un véritable département de recherche qu'en 1995 et elle ne commence à s'auto-identifier comme « *think tank* » qu'au début des années 2000 (Woo 2015 : 3).

Affichant une grande diversité de programmes, la Fondation Asie-Pacifique montre comment les organes de recherche spécialisés et indépendants ou quasi indépendants sont recherchés pour l'entretien, non seulement de communautés discursives, mais aussi de communautés de pratique. Elle finit par contre par développer d'importants programmes de recherches relatifs à sa région de prédilection afin d'encourager le commerce, l'investissement, l'innovation, le développement de compétences, l'exploitation énergétique et la compréhension de l'Asie. Ses produits et services incluent des activités de diffusion et de réseautage, des rapports de recherche, des commentaires, des projets de recherche ciblés, le soutien de relations diplomatiques, des programmes de bourses et des stages postdoctoraux (Abelson 2016 : 170).

### Projet Ploughshares

Le mouvement canadien pour la paix est un autre socle de mobilisation qui produit des organisations comportant une certaine capacité de recherche et d'analyse à l'époque. L'organisme Projet Ploughshares (1976), qui est considéré comme l'une des organisations les plus prééminentes de ce mouvement, dote son activisme contre le militarisme d'une capacité de recherche et de publication. Project Ploughshares est fondé par Ernie Regehr (auteur et journaliste) et Murray Thomson (directeur général de Cuso International) dans l'optique de constituer « un groupe de travail sur le militarisme et le sous-développement ». Placé sous le couvert du Conseil canadien des Églises et installé dans des bureaux fournis par le Collège universitaire Conrad Grebel

en Ontario, Projet Ploughshares dépend pendant ses premières années de diverses sources de financement irrégulier, dont des organisations religieuses (particulièrement l'Église unie du Canada) et l'ACDI. Articulant sa vision du développement comme reposant d'abord sur la promotion de la paix et sur la condamnation du commerce des armes et du recours hâtif à guerre, il construit rapidement une capacité de recherche et d'analyse consacrée notamment aux politiques de défense du gouvernement canadien. Le premier numéro de son média de publication principal, le *Ploughshares Monitor*, paraît en 1977. Il se lance aussi rapidement dans une panoplie de programmes de sensibilisation, de recherche et de plaidoirie. En 1980, il inaugure le *Ploughshares Military Industry Database*, une base de données conçue pour repérer la production et l'exportation de l'industrie militaire au Canada. Le nombre de supporters de Project Ploughshares va croître de manière importante pendant les années 1980, ces recettes passant de 11 428 \$ en 1981 à 477 376 \$ en 1989. L'organisme va aussi continuer à étudier les causes des conflits armés et les effets des activités militaires sur le développement et la justice sociale (Birks 1996 ; Newman 1999 : 44–54).

#### Le Peace Research Institute-Dundas

Une autre organisation dédiée à la recherche sur la paix, soit le *Peace Research Institute-Dundas* (PRI-D), est aussi créée dans les années 1970. Celle-ci est fondée en 1977 par Hanna et Alan Newcombe comme une déclinaison du *Canadian Peace Research Institute* (CPRI) (cf. chapitre 5). Cette organisation va survivre la fermeture du CPRI en 1981, mais selon Byers le manque de fonds disponible limite la portée de ses activités (Byers 1983 : 203–204). Comme pour le CPRI, le PRI-D dépend principalement de dons privés et demeure indépendant du gouvernement et des fondations. Il compte parmi ses publications, le *Peace Research Abstracts Journal* et une série des monographies intitulées *Peace Research Review* (Burns et Aspeslagh 2014 : 87). Le PRI-D finit par fermer ses portes en 2004. Il est difficile d'avancer que ces organismes fragiles et marginaux constituent des *think tanks*, mais ils démontrent



l'existence de tentatives d'asseoir des discours et des capacités de recherche sur des bases institutionnelles similaires. Une existence moins précaire, une capacité de recherche plus importante et une insertion dans le réseau de laboratoires d'idées généralistes manquent à l'appel pour inscrire ces organisations sans ambiguïté dans la catégorie *think tank*, mais la généralisation de l'expertise dépasse ces bornes.

### Le Canadian Institute of Strategic Studies

Le mouvement pour la paix canadien connaît une résurgence dans les années 1980 comportant l'organisation et la mise en réseau de plusieurs groupes consacrés à sa cause. Certaines de ces organisations, comme le Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement fondé en 1983, comportent une capacité de recherche et d'analyse (Roche 2006). Celui-ci devient le Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales en 1995 avant d'être dissout en 2001 (Abelson 2009 : 8, 35). Or, malgré les succès organisationnels du mouvement, la *recherche* sur la paix opère sur des bases institutionnelles quelque peu chancelantes dans les années 1970 et 1980. En contraste, la recherche en défense et en sécurité connaît une expansion considérable (Byers 1983 : 193–194). Celle-ci a l'avantage d'être mieux arrimée aux préoccupations et aux sensibilités du secteur militaire. Elle occupe à ce titre un point de convergence institutionnelle entre la défense nationale et le monde de la recherche académique.

En 1967, le Ministère de la Défense nationale lance un nouveau programme intitulé le « Programme d'études militaires et stratégiques » (plus tard renommé Forum sur la sécurité et la défense ou FSD) « dans le but de constituer une base nationale de compétences et de susciter un intérêt national pour les questions de défense liées à la sécurité du Canada » (Ministère de la Défense nationale 2001). Ce programme est particulièrement actif dans l'octroi de bourses pour financer des chaires et des centres universitaires de recherche et de formation dans ce domaine. Le FSD fait partie d'un

complément de sources de financement disponibles pour ces institutions, dont les universités, les fondations et d'autres sources externes de financement (Boulden 1999 : 636). Certains parmi les « centres d'expertise » qui reçoivent un soutien du FSD vont développer des programmes de recherche contractuelle ou de diffusion publique qui les rapprochent de la figure du *think tank* (en fait les listes existantes des soi-disant « *think tanks* » canadiens vont souvent inclure certaines de ces organisations). Le *Centre for Foreign Policy Studies* est fondé à l'Université de Dalhousie en 1971, le *Queen's Centre for International Relations* (aujourd'hui le *Centre for International and Defence Policy*) est fondé à l'Université Queen's en 1975, le *Military and Strategic Studies Program* (aujourd'hui le *Milton F. Gregg Centre for the Study of War and Society*) est fondé à l'Université du Nouveau-Brunswick en 1980 et le *York Centre for International and Security Studies* (aujourd'hui le *York Consortium on International and Security Studies*) est fondée à l'Université York en 1981.

Des institutions similaires vont continuer à émerger dans les décennies suivantes. Au total, plus d'une douzaine de centres de recherche et de formation en politiques étrangères et en défense nationale vont recevoir des bourses du FSD jusqu'à la compression majeure de son budget en 2011. Or, comme le fait remarquer Abelson, les fonds dispensés par le FSD pour ces centres universitaires sont modestes en comparaison aux budgets des principaux *think tanks* nationaux. La plupart ont des recettes annuelles de moins de 200 000 \$ qu'ils doivent consacrer à des fonctions éducatives en plus de leurs tâches de recherche et de diffusion (Abelson 2016 : 89).

Dans ce contexte, une organisation adoptant plus explicitement la figure du *think tank*, soit le *Canadian Institute of Strategic Studies* (CISS), est créée à l'extérieur des universités en tirant avantage de la capacité de recherche en matière de sécurité qui se développe à l'Université York (Byers 1983 : 206–207). Le CISS est fondé à Toronto en 1976 par un groupe d'anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale, dont le brigadier général George Gray Bell qui est professeur à l'Université de York et

détenteur d'un Ph. D. en relations internationales. Leur objectif est alors de fonder un centre indépendant de recherche et d'analyse en matière de défense et de sécurité. Adoptant une perspective plus restreinte que celle du CIIA (qui étudie un éventail d'enjeux relatifs aux relations internationales), mais plus large que celle du Conseil Atlantique du Canada (qui s'inscrit dans un réseau international d'organisations consacrées à l'OTAN), les fondateurs du CISS ont cherché à se frayer une niche dans le domaine de la pensée stratégique afin de promouvoir l'intérêt pour le domaine de la sécurité nationale du Canada et faire avancer la recherche et la connaissance vis-à-vis des études stratégiques dans ce pays. Sa capacité de recherche interne va rester limitée, mais elle va continuer à s'appuyer sur les programmes de l'Université York (Byers 1983 : 206 ; Abelson 2009 : 187). Souvent sollicité pour des commentaires, le CISS génère aussi une attention médiatique (Abelson 2009 : 95–106, 187).

#### L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale

À la fin des années 1970, le *North-South Institute*, Projet Ploughshares et le CISS et d'autres figurent parmi un ensemble d'organisations préoccupées par l'étude des enjeux internationaux incluant le Centre de Recherche pour le développement international, le CIIA, le Centre Parlementaire et l'Association canadienne des Nations Unies (cette dernière étant fondée en 1946). L'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un *think tank* généraliste, mais il inclut les enjeux internationaux parmi ses multiples veines d'investigation. Au début des années 1980, le *Conference Board* du Canada va aussi s'aventurer dans ce domaine en fondant son *International Business Research Centre* en 1983. Il est donc possible d'affirmer, comme le fait Jane Boulden, qu'une communauté politique consacrée à ces questions commence à prendre forme à l'extérieur des universités à l'époque (Boulden 1999 : 637). En 1984, une autre organisation se joint à ce groupe, soit l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale (ICPS).

L'ICPS est créé par un acte du Parlement, dans le sillage de « l'initiative de paix » du premier ministre Trudeau qui perçoit comme d'autres un manque d'expertise canadienne en matière de désarmement et de contrôle des armes nucléaires (Boulden 1999 : 638). Il espère à ce titre produire une compréhension éclairée des enjeux internationaux pour guider la prise de décision dans un climat politique mondial délicat (Pearson et Gordon 1993 : 58). Dans le discours du trône du 7 décembre 1983, le gouvernement fédéral signale son intention de fonder un centre capable de « recueillir, rassembler et digérer » l'information disponible en matière de « défense et de contrôle des armes ». En juin 1984, le projet de loi appelant à la création de l'ICPS est adopté à l'unanimité par le Parlement professant la fondation d'une organisation qui, dans l'esprit des exhortations des députés, sera également incitée à étudier la résolution de conflits, de produire des recommandations et de susciter des échanges plus larges. Son mandat, tel qu'établi par la loi, lui confère la responsabilité de promouvoir, financer, effectuer et diffuser la recherche sur la paix et la sécurité internationale. L'ICPS a aussi comme fonctions d'encourager les discussions publiques sur ces enjeux et d'examiner et proposer des idées et des politiques publiques pour promouvoir un contexte international pacifique et sécuritaire (Grondin 1986 : 1).

Selon Gilles Grondin, la création de l'ICPS et la formulation de son mandat par le comité permanent des affaires étrangères trahissent deux ordres de préoccupations, l'un relatif aux enjeux entourant la dissuasion, la défense nationale, le contrôle des armes et le désarmement (c.-à-d. la sécurité) et l'autre correspondant à une volonté de comprendre les causes profondes des conflits dans l'optique de les prévenir (c.-à-d. la paix) (Grondin 1986 : 2-6). M. V. Naidu souligne qu'un autre enjeu fut la question de l'indépendance de l'ICPS vis-à-vis du ministère ultimement responsable de ses activités. Selon Naidu, la résistance du gouvernement à l'octroi d'une autonomie à l'ICPS est surmontée par les objections des partis d'opposition qui négocient un compromis conférant à l'institut le contrôle de ses statuts et de ses opérations (Naidu 1984 : 4-5). Or, si les acteurs impliqués dans la conception de l'ICPS se mettent

d'accord que cette organisation doit pouvoir opérer avec indépendance, son rôle en matière de recommandations et de plaidoirie n'est pas aussi consensuel. Une ligne de faille se dessine entre ceux qui veulent autoriser l'institut à poursuivre une approche militante et ceux qui envisagent un rôle plus modeste de recherche et de consultation impartiale avant tout préoccupé par la production et la diffusion d'information (Grondin 1986 : 6–8). Le mode de sélection et la composition des membres de son Conseil d'administration sont un autre point contentieux (Naidu 1984 : 7–9).

Les discussions sur le poids à accorder à la dissuasion, à la défense, au désarmement et à l'étude des causes de la guerre au cours du processus de consultation qui mène à la création de l'ICPS et celles relevant de son autonomie et de son mode d'engagement montrent à quel point le travail de construction institutionnel pour ce genre d'organisations peut comporter des enjeux relatifs à la philosophie et à l'approche ultimement incarnées par celles-ci. L'élaboration du mandat d'un institut de politiques publiques dépasse ainsi la considération de ses sujets de prédilection. La détermination du mode d'intervention et des priorités de recherche de ces organisations constitue un enjeu important susceptible d'influencer leur orientation politique et intellectuelle. Lorsque la création d'un *think tank* privé relève des efforts d'un groupe partageant une vision relativement homogène, plusieurs de ces enjeux peuvent être relégués au domaine des évidences ou des non-dits. Les tensions entre détenteurs de capitaux culturels et économiques demeurent et des désaccords sur la forme et l'orientation de ces organisations existent probablement, mais ces différends peuvent sembler inconséquents particulièrement une fois que l'identité de l'organisation est définie et avancée comme naturelle. Étant une créature du Parlement dont la création comporte des contributions multipartites, l'ICPA a eu tendance à exhiber ce qui dans d'autres cas peut demeurer invisible.

En dernière instance, le mandat de l'ICPS fut formulé de manière suffisamment large pour inclure autant la plaidoirie en faveur de politiques particulières que l'analyse et la comparaison de politiques concurrentes. L'ICPS est également conçu pour être libre de toute obligation envers le gouvernement (Pearson et Gordon 1993 : 59). Cependant, il va finir par découvrir les limites de son autonomie lorsque le budget du gouvernement de Brian Mulroney provoque sa fermeture en 1992 (Pearson et Gordon 1993 : 69–70 ; Abelson 2009 : 33).

### *Energy Probe*

Parmi les bouleversements qui marquent l'imaginaire populaire des pays occidentaux dans les années 1960, peu d'enjeux affectent aussi profondément les rapports entre la connaissance et la société que la naissance du mouvement écologiste. La naissance du mouvement écologiste dans les années 1960 coïncide avec la percée d'un système d'arguments basé sur des relations cause à effet qui demeurent largement invisibles sans l'apport de la recherche scientifique. Or, étant érigés comme problème sociotechnique, les enjeux écologiques deviennent interprétables en fonction de cadres de pensée non seulement physique, biologique et chimique, mais aussi sociologique, politique, économique et culturaliste. Dotées d'une prééminence nouvelle, les questions écologiques et environnementales s'ajoutent aux problèmes qui préoccupent les gouvernants et les luttes pour penser l'organisation de la société. Les organisations de recherche indépendantes ne sont pas toujours très visibles dans un domaine dominé par les groupes écologistes, les associations sectorielles et les organes du gouvernement, mais elles vont tout de même émerger et contribuer au champ discursif de ce secteur de préoccupation.

Lorsque l'organisation *Pollution Probe* est créée par des professeurs et des étudiants de l'Université de Toronto en 1969, elle présente ses objectifs comme étant résolument orientée vers l'action, mais elle comporte aussi un volet de recherche et de publication sur les enjeux environnementaux (MacDowell 2012 : 249–250). Une autre

organisation est aussi créée dans l'orbite de *Pollution Probe* au début des années 1970, soit l'*Energy Probe Research Foundation*. Celle-ci n'est officiellement incorporée qu'en 1980 lorsqu'elle acquiert son indépendance de son organisation mère, mais elle constitue une voix active du mouvement antinucléaire en Ontario dans les années 1970 et 1980 et elle intervient régulièrement sur divers enjeux liés à la production d'énergie et à l'extraction et la transportation d'hydrocarbures. De manière atypique pour un organisme environnemental, *Energy Probe* préfère une approche basée sur les mécanismes du marché et l'économie néoclassique. Elle propose ainsi qu'une monétarisation des coûts de la pollution soit incluse dans le prix des produits polluants. Elle va aussi militer pour la privatisation d'Ontario Hydro dans l'espoir que l'industrie nucléaire devienne de ce fait inabordable. Elle tend à vouloir se présenter comme un *think tank*. Ses activités incluent la production de livres et de rapports de recherche, de témoignage pour des tribunaux ou des audiences publiques ainsi que des présentations dans les médias (Brooks 1995).

#### L'Association canadienne du Club de Rome

À partir des années 1960, la nécessité de développer une connaissance des impacts et des conséquences des avancées technologiques se généralise dans un ensemble sans précédent de domaines d'intervention technique. Cette décennie marque aussi la résurgence de préoccupations relatives à la surpopulation et la surexploitation et donne naissance à une prise de conscience des ressources limitées de la planète terre. Allant au-delà de préoccupations relatives à la conservation et la préservation, les membres du mouvement écologiste militent pour la reconnaissance des interrelations entre les êtres humains et les systèmes naturelles et mettent en garde contre les dangers insidieux de la pollution, la surexploitation et la perte de biodiversité (MacDowell 2012 : 244).

Ces problèmes alimentent la popularité d'un rapport intitulé *The Limits to Growth*. Celui-ci est publié en 1972 par le *think tank* européen, le Club de Rome. Préparé par des chercheurs au *Massachusetts Institute of Technology*, *The Limits to Growth* base son analyse sur une simulation informatique complexe des effets futurs de la croissance démographique et économique et avance un diagnostic inquiétant relatif à la finitude des ressources de la planète terre. Deux ans plus tard, un chapitre du Club de Rome sera créé au Canada.

En 1974, l'Association canadienne du Club de Rome (ACCOR) est formée par d'éminents Canadiens bien intégrés au réseau du premier ministre Trudeau. L'ACCOR s'insère dans une communauté d'intérêts traversant le Bureau du Conseil privé, la bureaucratie de plusieurs ministères et d'autres agences gouvernementales ou quasi gouvernementales. Les échanges qui animent ce réseau intellectuel sont facilités par le langage de l'analyse de système et de la cybernétique ainsi que par une préoccupation commune pour l'insertion des enjeux de développement dans une conception intégrée et holiste du monde physique et social. Des hauts fonctionnaires des agences centrales du gouvernement fédéral, dont Jim Davey, C. R. Nixon et Michael Pitfield, vont tenir des rencontres avec des membres du Club de Rome et de l'ACCOR ou assister à des conférences organisées par ces organisations. La présence et l'influence du Club de Rome et de l'ACCOR vont se faire sentir auprès du CRDI, de l'ACDI, de l'IRPP, de l'Université de Guelph, du ministère de l'Environnement et du ministère d'État chargé des sciences et de la technologie (MEST). La constitution et l'évolution de ce réseau forment le sujet de la thèse de doctorat de Jason L. Churchill. Selon Churchill (2006), le rôle du Club de Rome et de l'ACCOR dans cette communauté n'est pas toujours direct. À la lecture de sa thèse, il semble que l'influence de ces organisations passe principalement par leurs membres qui bénéficient d'un statut élevé au sein de la bureaucratie ou de l'élite intellectuelle. Néanmoins, Churchill maintient que le Club de Rome et l'ACCOR stimulent et facilitent la consolidation et l'entretien de ce système



de relations. Quoi qu'il en soit, l'ACCOR et le Club de Rome participent certainement aux échanges et aux activités qui constituent ce réseau.

### Le Pembina Institute

Les débats relatifs à l'exploitation des ressources énergétiques du pays entourant les chocs pétroliers des années 1970 vont voir la mobilisation de groupes de recherche écologistes comme *Pollution Probe* et le *Canadian Arctic Research Committee*. Ce secteur industriel va ensuite continuer à inquiéter les environnementalistes et motiver leur organisation dans les années 1980. C'est la mobilisation autour d'une fuite de gaz corrosif en 1982 près de Lodgepole en Alberta qui mène à la fondation du Pembina Institute, mais la question de l'énergie donne aussi sens à ce *think tank* spécialisé dans l'étude des enjeux énergétiques et environnementaux.

La fuite à Lodgepole provient d'une installation de la compagnie Amoco Canada. À l'époque, elle motive la formation d'un groupe de 200 citoyens désillusionné par ce qu'ils perçoivent comme un manque d'impunité de part de la compagnie et du gouvernement. Ce groupe, soit le *Pembina Area Sour Gas Exposures Committee*, va connaître un succès notoire en captant l'attention des médias et des citoyens et en acquérant un budget pour embaucher des experts et commander des études. Selon le site web du *Pembina Institute*, leurs efforts sont récompensés en 1984 lorsqu'ils débouchent sur la production et l'adoption de plusieurs recommandations relatives aux règles d'exploitation des gaz corrosifs. Profitant de cet élan, le *Pembina Institute for Appropriate Development* est fondé en 1984 et incorporé en 1986. Partant d'un mandat très large incluant des causes environnementales, mais aussi des enjeux de droits de la personne internationaux, le *Pembina Institute* va progressivement se spécialiser et focaliser ses interventions et ses activités de recherche et de consultation dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. Adoptant une perspective qui se veut

scientifique et ouverte à la collaboration avec l'industrie, l'Institut affiche une préférence pour un mode de prise de décision appuyé sur une expertise technique et une pondération équilibrée d'objectifs économiques et environnementaux. Il produit des rapports, organise des activités de mobilisation et étend ses services de consultation au gouvernement, à l'industrie et à des organisations non gouvernementales (Pembina Institute n.d.). L'importance de l'énergie et des ressources naturelles au Canada et la centralité de ces thèmes dans les enjeux environnementaux semblent lui assurer un profil médiatique élevé. Les membres du personnel du *Pembina Institute* sont aussi très actifs dans la rédaction de commentaires et d'éditoriaux dans les médias. Entre 2000 et 2015, l'Institut est le quatrième *think tank* le plus cité dans les médias nationaux canadiens (Abelson 2016 : 258–259, 275).

#### **6.6. Les think tanks et les débats nationaux**

Les quinze ans entre 1970 et 1985 voient l'émergence de plusieurs groupes consacrés à la production de recherches et d'analyses en matière de politiques publiques. Certains d'entre eux sont des organisations spécialisées qui vaquent à la production de connaissances et commentaires et à l'organisation de diverses activités de réseautage et de mobilisation dans le cadre de domaines de préoccupation particuliers. Ces organisations émergent et survivent grâce à l'existence de niches d'engagement qui leur donnent sens, c'est-à-dire des réseaux et des espaces discursifs associés à des enjeux importants, autour de problèmes politiques ou sociaux.

Les instituts de politiques publiques généralistes, qui à bien des égards sont dominants dans le paysage des *think tanks* canadiens, comportent des principes d'organisations similaires. S'ils chevauchent plusieurs débats et domaines d'interventions, ils s'inscrivent tout de même dans des réseaux dont les horizons ne sont pas illimités et comportent des frontières politiques, thématiques et intellectuelles ou cognitives. Ils tirent également leur sens et les conditions de leur émergence de conjonctures particulières où des enjeux érigés en problèmes pour le gouvernement ou pour certains

groupes sociaux justifient la mobilisation de ressources matérielles et symboliques nécessaires à l'entretien de leurs activités. À la charnière des années 1970 et 1980, ces instituts généralistes incluent le *Canadian Council on Social Development*, le *Conference Board* du Canada, l'Institut C. D. Howe, la Fondation canadienne de fiscalité, l'IRPP, la *Canada West Foundation*, l'Institut Fraser, l'Institut canadien de politiques économiques et le Centre canadien de politiques alternatives.

L'analyse d'Evert Lindquist de la participation des *think tanks* canadiens aux débats nationaux des années 1970 et 1980 porte principalement sur ces organisations généralistes. Ces dernières forment un peloton distinct dans l'écologie des *think tanks* canadiens. À l'époque, plusieurs d'entre elles participent à des rencontres régulières au sein d'un regroupement d'instituts nommé l'*Economic Research Group*. Ce groupe, initié par Carl Beigie de l'Institut C. D. Howe et Robert de Cotret du *Conference Board* en 1976, accueille des échanges informels entre des représentants de *think tanks* canadiens, de conseils gouvernementaux, de centres de recherche universitaires et d'associations du monde des affaires. Au cours de son mandat, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) va aussi y être représentée. En plus de servir de forum de discussion, l'une des fonctions de ces rencontres fut de coordonner leurs efforts de recherche afin d'éviter la duplication et la concurrence pour les bourses. Un regroupement similaire, quoique plus orienté vers l'action, sera également institué pour la recherche sur les politiques sociales. Nommé *Social Policy Research Group*, il est fondé en 1985, mais le *Canadian Council on Social Development* est le seul parmi ces *think tanks* à en faire partie (Lindquist 1989 : 286–288).

L'étude de Lindquist repose sur l'*Advocacy Coalition Framework* développé par Paul A. Sabatier et ses collaborateurs pour mettre l'accent sur le rôle de coalitions d'acteurs civils et gouvernementaux dans les débats sur les politiques publiques. Sabatier

conceptualise les « coalitions de plaidoyer » comme des réseaux d'acteurs, membres d'organisations privées et publiques, qui partagent un certain nombre de présupposés normatifs et causaux et sont impliqués sur une longue durée dans d'importantes activités de mobilisation et de coordination (voir Sabatier et Jenkins-Smith 1999). En étudiant les débats en question, Lindquist cherche à identifier des coalitions concurrentes afin de comparer leurs positions à celles des *think tanks* qui participent à ces échanges. À ce titre, il tente de déterminer à quel point les *think tanks* agissent comme porte-parole de ces coalitions ou comme « courtiers de connaissance » indépendants utilisant leur expertise pour fournir des informations techniques ou pour négocier un compromis entre les acteurs impliqués. Cet exposé le mène à une évaluation de l'influence des *think tanks* et à une discussion sur les conditions qui leur permettent d'exister. Cette section révisé les principales trouvailles de Lindquist dans l'optique de formuler une explication plus générale de l'orientation politique et analytique des *think tanks* canadiens en fonction de leur organisation sociale.

Les débats recensés portent sur la réforme du système de retraite, les politiques énergétiques et l'ouverture du processus d'élaboration des aspects fiscaux des budgets fédéraux. Chacun de ces débats comporte des enjeux discernables avec lesquels doivent composer les laboratoires d'idées impliqués, soit la réforme du système de pensions de retraite et de sécurité de la vieillesse, la réponse du gouvernement aux chocs pétroliers et l'ouverture ou non de l'État aux consultations en matière de politiques fiscales.

Le débat sur les pensions oppose la communauté des affaires et le secteur des régimes de retraite privés aux représentants ouvriers et aux organisations de femmes et de personnes âgées. Ces derniers envisagent une expansion du Régime de pensions du Canada alors que la communauté des affaires préfère une régulation améliorée du système de plans privés. Le secteur des régimes de retraite privés propose d'introduire un système basé sur des plans privés obligatoires, mais cette solution n'est

généralement pas appuyée par la communauté des affaires qui préfère une bonification graduelle du système existant.

Le débat sur l'énergie provoque, pour sa part, un conflit de longue haleine entre Alberta et les compagnies énergétiques, d'un bord, et le gouvernement fédéral et les provinces importatrices d'énergie, de l'autre. Il oppose la volonté d'Ottawa de taxer le secteur des hydrocarbures et de contrôler les prix, les revenus, l'exploitation et la disponibilité du pétrole, aux revendications de l'Ouest canadien et des producteurs pétroliers qui cherchent à empêcher le gouvernement fédéral d'empiéter sur le fonctionnement du marché, la juridiction des provinces et les profits des entreprises.

Le débat sur la réforme du processus de détermination des politiques de taxation est quelque peu plus technique et fermé que les débats précédents, mais il met à l'épreuve les normes de confidentialité associées à la préparation des budgets face à une demande croissante pour la transparence, la prévisibilité et la consultation en matière de politiques fiscales. Le conflit est entre les décideurs dans les agences centrales et au ministère des Finances qui veulent conserver leur emprise sur l'élaboration du budget et les experts et les parties prenantes œuvrant à intervenir dans ce processus pour instituer un système plus ouvert.

La pléthore de rapports, de commentaires et de présentations qui constituent ces débats voit la participation d'un assortiment d'organisations gouvernementales et privées, dont des conseils et des comités gouvernementaux, des groupes d'intérêts, des ONG activistes et des *think tanks*. Les enjeux énergétiques de l'époque vont aussi motiver la création d'un nouvel institut de politiques publiques spécialisé, soit le *Canadian Energy Research Institute* (CERI). Lindquist souligne que son exposé ne capte qu'imparfaitement les aspects plus informels des activités des *think tanks* canadiens, dont leurs discours publics, le rayonnement de leur recherche et l'attention que leur

confèrent les médias (Lindquist 1989 : 204). Néanmoins, il peint un portrait relativement détaillé de leur participation dans les débats nationaux de l'époque et offre une analyse importante de leur organisation. La participation des laboratoires d'idées canadiens à ces débats ne démontre pas toujours une allégeance envers une coalition de plaidoyer particulière, mais en m'appuyant sur les observations de Lindquist j'avancerai dans la prochaine section que leurs attitudes envers ces coalitions peuvent être expliquées par l'organisation sociale de leur communauté.

### *Le Canadian Energy Research Institute*

Le *Canadian Energy Research Institute* (CERI) est fondé en 1975 par une alliance comportant des représentants du gouvernement fédéral et des provinces ainsi que de plusieurs secteurs de l'industrie de l'énergie. Représentant l'ancien *statu quo* des rapports entre l'industrie pétrolière et les différents paliers du gouvernement ces parties prenantes vont fonder le CERI dans l'espoir de générer une source d'information consensuelle capable de combler un manque perçu d'expertise fiable sur le sujet de l'énergie. La création de ce laboratoire d'idées spécialisé est largement le résultat des efforts organisationnel d'Allastar Ross. Ross, qui est à la fois membre du Parti libéral et président de la compagnie pétrolière albertaine Allaro, est particulièrement bien situé pour faciliter la convergence de ressources provinciales, fédérales et privées dans l'optique de fonder le CERI. Recueillant le soutien du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources au fédéral et du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en Alberta, Ross va aussi œuvrer à la constitution du *Private Energy Research Association* qui regroupe des compagnies et des individus de divers secteurs énergétiques et offre une contribution annuelle significative au CERI. En 1976, un directeur de recherche au *Conseil économique du Canada* (CEC), John Dawson, est nommé directeur général du nouveau centre de recherche (Lindquist 1989 : 117–118, 168, 406). Les études du CERI reposent sur son effectif d'économistes et sur des conseillers contractuels. Limité dans ses ressources de recherche et d'analyse, le CERI

n'est pas en mesure de produire des modélisations à grande échelle comme celle produite par le Conseil économique du Canada. De plus, le président de son Conseil d'administration, Alastair Ross, craint d'offusquer les financeurs du Centre et s'oppose à ce que le CERI s'aventure dans l'analyse des choix politiques envisageables. Les interventions du CERI dans les débats sur l'énergie vont donc davantage porter sur les dimensions techniques et économiques du débat que sur les politiques publiques en question. Dans les années 1980, le CERI met sur pied un programme de conférences annuelles. Il ouvre aussi un bureau de consultation et commence à publier des bulletins d'information réguliers (Lindquist 1989 : 168–169, 239).

#### *Le Canadian Council on Social Development*

*Le Canadian Council on Social Development* (CCSD) est surtout présent dans le débat sur la réforme du système de pensions. Le CCSD est largement favorable à l'idée d'indexer les plans de retraite à l'inflation et à la promesse de traiter équitablement les contribuables et les bénéficiaires masculins et féminins (Splane 1996 : 43–45). De manière générale, son attitude est de prioriser la promotion du bien-être collectif et c'est cette disposition qui transparaît dans ses activités militantes et ses plaidoiries. Les auteurs qui contribuent au débat sur la réforme du système de pensions de retraite au nom du CCSD vont produire des exposés sur les programmes, les enjeux, les données et les choix relatifs aux politiques de retraite. Au cours de ces échanges, ils vont aussi exprimer une préférence pour une implication plus grande du gouvernement afin d'assurer l'élaboration d'un régime de retraite plus généreux et à l'écoute de l'évolution de la situation des bénéficiaires (Lindquist 1989 : 182–184).

#### *Le Centre canadien de politiques alternatives*

Le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) va lui aussi surtout intervenir dans le débat sur les pensions. Son alignement est encore plus univoque. En préparation

pour la Conférence nationale sur les pensions de 1981, le CCPA organise une conférence deux semaines avant l'évènement pour réunir et consolider les voix favorables à l'expansion du régime public incluant des universitaires et des représentants ouvriers et d'organisations de femmes et de personnes âgées. Des délégués de Conseils gouvernementaux sont aussi présents (Lindquist 1989 : 191–192). Fidèle à un *modus operandi* qu'il va continuer à exploiter en développant ses alliances dans les années à venir, le jeune CCPA s'engage à entretenir sa communauté discursive en agissant comme forum d'expression et comme point de ralliement intermédiaire (voir Carroll et Huxtable 2014).

#### L'Institut C. D. Howe

L'Institut C. D. Howe produit des interventions dans les débats sur les pensions et sur l'énergie. Ses positions sont généralement favorables à celles avancées par la communauté des affaires, mais sa propre communauté va aussi évoluer pendant cette période. La première étude de l'Institut C. D. Howe sur la question des retraites est largement technique, car basée sur des préoccupations économiques relatives à la gestion des fonds de retraite privés et le financement des plans publics (Lindquist 1989 : 190). Son approche est résolument technique, mais ses recommandations supposent tout de même des préférences quant à l'organisation mixte du système de retraite. Une autre étude de l'Institut C. D. Howe, publiée en 1981 et intitulée *Pensions and Economic Security of the Elderly* fut initiée en 1978 dans le cadre d'une consultation auprès de représentants du mouvement ouvrier et du secteur des régimes de retraite privés. Les résultats de cette recherche empirique pointent le rôle de l'inflation dans la détermination des revenus de retraite en appui à la cause de l'indexation des plans publics et privés (Lindquist 1989 : 189–190). La performance des régimes de retraite étant un point de convergence partiel pour les intérêts capitalistes et ouvriers, il semble que l'Institut C. D. Howe est particulièrement bien disposé à y défricher un terrain d'investigation technique. En effet, Shirley Carr, qui



livre un discours liminaire à la Conférence nationale sur les pensions peu de temps après la publication de *Pensions and Economic Security of the Elderly*, est non seulement coprésidente de l'Institut C. D. Howe, mais aussi vice-présidente directrice du Congrès du travail du Canada (Lindquist 1989 : 191).

Le rôle et la communauté de l'Institut C. D. Howe vont par contre évoluer dans le cadre du débat sur les politiques énergétiques. Dans ce contexte, l'Institut C. D. Howe se perçoit comme jouant un rôle de médiateur impartial. Or, l'Institut et son prédécesseur, le *Private Planning Association of Canada*, peinent à se dissocier de leur réputation de boîte de résonance pour la perspective continentaliste parrainée par l'un de leurs principaux sollicitateurs, le *Canadian-American Committee (CAC)*. Cette conjoncture va mettre au défi l'indépendance de l'Institut. Avant le déclenchement de la crise énergétique, le CAC est déjà impliqué dans un programme de recherche dans le domaine de l'énergie. En fait, les débats sur la viabilité du pipe-line du Nord au début des années 1970 comportent des conséquences palpables pour l'extension continentale du marché des ressources naturelles et les intérêts de plusieurs membres du CAC. Un livre sur le projet du pipe-line du Nord, financé par le CAC, est préparé par Judith Maxwell dans l'orbite de l'Institut C. D. Howe. Des membres de l'Institut tentent de bloquer cet ouvrage, car il se montre trop critique du projet à leur goût. Heureusement pour Maxwell, l'intégrité de son travail sera défendue par le directeur général de l'Institut, Carl Beigie, qui assure la publication de l'étude (Lindquist 1989 : 151–153).

L'Institut C. D. Howe est donc prêt à défendre l'autonomie de ses chercheurs, mais les recommandations les plus fermes en matière de politiques énergétiques venant du CAC et de l'Institut C. D. Howe dans les années 1970 et 1980 ont tendance à se rapprocher des desiderata de l'industrie pétrolière tels que l'arrimage du prix du pétrole canadien à celui des marchés internationaux (Lindquist 1989 : 152–153). De manière générale, les publications indépendantes sur les enjeux énergétiques produites par le *C. D. Howe*

*Research Institute* pendant la première moitié des années 1970 vont continuer à s'assimiler au continentalisme souple et pragmatique qui caractérise l'attitude politique et intellectuelle de cet institut à l'époque (voir Ernst 1992).

Les débats qui suivent l'introduction par le gouvernement fédéral du Programme énergétique national (PEN) vont par contre dissoudre l'entente entre le mouvement ouvrier et l'Institut C. D. Howe. Dans l'optique de maximiser la participation et les retours du Canada dans l'exploitation du pétrole, d'assurer la sécurité énergétique du pays en limitant sa dépendance sur l'importation et de garantir des prix équitables pour la consommation intérieure de l'énergie, le PEN introduit de nouvelles formules de redevances, de taxation et de partage des revenus entre les provinces (James et Michelin 1989 : 60–61 ; voir aussi Doern et Toner 1985). En 1981, la nouvelle directrice de l'Institut Wendy Dobson intervient dans le débat avec un livre, soit *Canada's Energy Debate*, dans lequel elle insiste pour que l'indexation des prix du pétrole aux taux internationaux fasse partie d'une entente éventuelle entre le gouvernement fédéral et l'Alberta. Cette posture est vivement critiquée par les membres de l'Institut qui représentent les milieux syndicaux. Le mouvement ouvrier soutient le PEN justement parce qu'il promet de contrôler la hausse des prix. C'est à ce moment que les syndicats retirent leur adhésion de l'Institut C. D. Howe pour marquer leur désaccord (Lindquist 1989 : 172–174).

#### La Canada West Foundation

La *Canada West Foundation* (CWF) investit des ressources institutionnelles importantes pour aborder les enjeux énergétiques de l'époque. Ses perspectives sont largement alignées avec celles des provinces de l'Ouest et des compagnies pétrolières. Les membres de l'*Independant Task Force on the Development of Canada's Mining and Petroleum Ressources* de la CWF sont pour la plupart des comptables, des économistes et des consultants en matière de ressource et d'énergie, c'est-à-dire des professionnels sensibles aux préoccupations de l'industrie relatifs à la production et

l'exportation des ressources naturelles dans un contexte fiscal, tarifaire et réglementaire favorable à la rentabilité de leur entreprise. Leur analyse du régime de taxation et de réglementation en vigueur au milieu des années 1970 décrit cet arrangement comme une entrave à l'attraction des capitaux nécessaires pour développer la capacité d'exploitation énergétique future du pays (Lindquist 1989 : 153–155).

#### Le *Conference Board* du Canada

Le *Conference Board* du Canada va chercher à générer des prévisions relatives au développement du secteur de l'énergie, sans avancer une ligne politique particulière. Cependant, le magazine du *Conference Board*, le *Canadian Business Review* (1974–1996), comporte des analyses plus normatives et prescriptives, notamment de la part de son président Arthur Smith qui milite pour une stratégie énergétique nationale. Le *Canadian Business Review* agit comme véhicule d'expression pour des entrepreneurs, des professionnels du secteur privé et de hauts fonctionnaires de ministères à vocation économique qui dénoncent l'instabilité économique provoquée par les luttes entre les gouvernements fédéraux et provinciaux pour capter les redevances dans le domaine de l'énergie. Plusieurs d'entre eux vont également souligner l'absence d'une stratégie nationale cohérente en matière d'énergie pour éliminer les incertitudes qui planent sur les investissements dans ce secteur (Lindquist 1989 : 156–159).

En 1985, le *Conference Board* va aussi effectuer une contribution au débat sur le processus d'élaboration des politiques fiscales. Son étude intitulée *Consultation and Budget Secrecy* est publiée à un moment opportun, lui permettant de capter l'attention des médias et des fonctionnaires fédéraux. Ce texte fournit un survol du processus budgétaire canadien, un examen des notions de consultation et de confidentialité budgétaire, une discussion sur les mérites d'une collection de propositions de réformes et une comparaison avec les processus budgétaires d'autres juridictions provinciales et

internationales. Il finit par avancer que la confidentialité n'est pas antinomique à la consultation et suggère l'introduction d'un cycle budgétaire annuel pour améliorer cette dernière (Lindquist 1989 : 202–203). À bien des égards, c'est ce jonglage des préoccupations de la communauté des affaires et du gouvernement qui caractérise l'engagement du *Conference Board* l'époque.

Les études qu'il signe dans le cadre de la polémique sur les pensions évitent de formuler des recommandations et cherchent plutôt à pondérer la signification des enjeux liés aux retraites ou à considérer la validité ou non de certains arguments pouvant nuire à la négociation d'un terrain d'entente convenable. À ce titre, il produit des analyses relativement détachées sur l'impact de l'inflation et des politiques fixant l'âge de retraite. Le *Canadian Business Review*, et les conférences qu'il organise vont par contre continuer à servir de caisse de résonance pour les préoccupations de la communauté des affaires. Les premiers articles sur le sujet des pensions de retraite dans le *Canadian Business Review* au milieu des années 1970 semblent vouloir dévier l'attaque des plans privés venant d'organisations comme le Congrès du travail du Canada et le CCSD, mais ces arguments passent progressivement à un examen plus réflexif voulant offrir des solutions afin d'éviter une réponse interventionniste plus poussée. Considérés dans leur ensemble, ces écrits démontrent encore une préférence pour les régimes privés et une méfiance générale de l'ingérence gouvernementale, mais ils signalent l'émergence d'un terrain de convergence dans le débat alors que des groupes comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises cherchent un compromis viable sur la question des pensions de retraite. Selon Lindquist, la participation du président du *Conference Board* James R. Nininger témoigne de la posture « neutre » de cette organisation dans le domaine précis de la réforme du système de pension (Lindquist 1989 : 185–188, 194–195, 222). Cependant, ce diagnostic est probablement un peu hâtif en ce qu'il octroie le qualificatif « neutre » au terrain d'intervention politique dégagé par le gouvernement fédéral et le centre politique dominant. Par exemple, même si la Conférence nationale de 1981 peine à produire un consensus à l'époque, Lindquist

(1989 : 128, 191) lui-même stipule qu'elle a comme objectif principal de forger une approche pour « améliorer les pensions privées » et non de sécuriser une expansion du régime public. En absence d'une préférence explicite pour un extrême ou l'autre de la discussion, les problèmes abordés par le *Conference Board* ne le situent guère à l'extérieur du système de relations concurrentielles qui constituent l'espace du débat.

### L'Institut Fraser

En 1977, l'Institut Fraser va se joindre au débat sur l'énergie en publiant une collection d'essais intitulée *Oil in the Seventies : Essays on Energy Policy*. Ce texte, composé d'écrits d'économistes académiques et professionnels sur diverses questions empiriques et théoriques relatives aux politiques énergétiques, traite, entre autres, du fonctionnement des mécanismes de prix internationaux, des avantages de l'exploitation privée contre l'exploitation publique des ressources énergétiques et de l'absence regrettable d'une politique énergétique continentale. Visiblement en raison de son opposition aux ingérences gouvernementales dans le fonctionnement des marchés, les positions de l'Institut Fraser par rapport au PEN sont également alignées avec celles des producteurs pétroliers. L'Institut Fraser produit une réponse rapide au PEN en 1981 dans une collection d'essais d'économistes intitulée *Reaction : The National Energy Program*. Les auteurs qui contribuent à ce volume sont généralement critiques du degré d'interventionnisme que représente ce programme. La plupart s'opposent également au contrôle du prix du pétrole. Les textes individuels comportent des nuances, mais les essais récapitulatifs du directeur de l'Institut Michael Walker dépeignent un destin tragique pour l'avenir de la nation découlant de ce genre de programme interventionniste. Un autre projet sur l'énergie est commandé par l'Institut Fraser à la fin des années 1970, mais il est substantiellement modifié suivant l'adoption du PEN puis abandonné lorsque le démantèlement du PEN en 1984 le rend encore une fois obsolète (Lindquist 1989 : 170–171).

### L'Institut canadien de politique économique

Depuis le déclenchement de la crise énergétique en 1973, les positions de la plupart des laboratoires d'idées canadiens convergent largement avec celles des producteurs et exportateurs du pétrole : ils défendent l'augmentation des prix, critiquent l'augmentation des taxes et des redevances ou soulignent l'importance d'un climat politique prévisible pour réduire l'incertitude relative à l'investissement et à l'exportation. En retour, les inquiétudes relatives à la souveraineté économique, à la préservation des ressources et à l'environnement sont généralement minimisées ou abordées de manière superficielle (Lindquist 1989 : 159–160). Néanmoins, des lignes discursives plus hostiles aux positions des producteurs pétroliers vont aussi intervenir dans les débats énergétiques des années 1970 et 1980.

Alors que l'industrie pétrolière et les provinces de l'Ouest résistent aux interventions du gouvernement fédéral, leurs positions sont mises à l'épreuve par l'émergence de groupes adverses, dont des nations autochtones luttant contre le développement d'oléoducs, des nationalistes voulant assurer la production et la consommation intérieure du pétrole et des environnementalistes ou d'autres groupes intéressés par une organisation alternative de la production d'énergie au pays. Les producteurs pétroliers sont aussi opposés par les provinces de l'Est qui veulent un marché intérieur abordable pour le pétrole (Lindquist 1989 : 115–117 ; Bregha 2006).

Certains universitaires, dont des politologues de l'Université de York liés au mouvement Waffle, vont développer un discours nationaliste plaidant pour une programmation politique orientée vers les besoins énergétiques des Canadiens plutôt que vers l'exportation. Ceux-ci sont rejoints par divers intervenants associés au *Public Petroleum Association of Canada*, une association comportant des liens avec des groupes environnementaux (comme le *Canadian Arctic Research Committee* et *Pollution Probe*) et des organes nationalistes (comme le *Committee for an Independent Canada*) ainsi qu'avec des membres du mouvement ouvrier et des artistes et écrivains

de renom. Le Conseil des sciences du Canada va aussi agrémenter le camp des discours nationalistes. Sa posture est plus modérée que celle des groupes militants, mais il va produire des études plus ou moins hétérodoxes relatives à l'exploitation et la conservation des ressources énergétiques, à la formulation d'une politique nationale de l'énergie et à la réduction de la dépendance au pétrole (Lindquist 1989 : 118–122).

Parmi les laboratoires d'idées canadiens, c'est l'Institut canadien de politique économique (ICPE) parrainé par Walter Gordon qui va investir le camp nationaliste dans les débats sur l'énergie. Formé en 1979 avec un mandat de cinq ans, l'ICPE va produire un nombre de monographies portant directement ou indirectement sur cette question. Ces études ne sont pas forcément insensibles aux besoins des producteurs énergétiques, mais leurs recommandations comportent une tendance interventionniste et un penchant fort pour la « canadianisation » de l'industrie et de ses retombées. L'ICPE émerge du flanc gauche du Parti libéral. Ce réseau comporte des individus comme l'ancien ministre Walter Gordon, le sénateur Maurice Lamontagne et l'économiste Abram Rotstein. Leur engagement auprès d'organisations comme le *Committee for an Independent Canada*, le *Canadian Arctic Research Committee*, le *Public Petroleum Association of Canada* et l'ICPE confirme leur influence sur le déploiement du front nationaliste canadien depuis la Commission Gordon (Lindquist 1989 : 165–166). L'ICPE se dissout comme prévu en 1984 résultant en une voix de moins pour le camp nationaliste.

#### L'Institut de recherche en politiques publiques

Dans le cadre des débats nationaux des années 1970 et 1980, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) continue à définir sa neutralité par une absence de direction éditoriale. Son point d'entrée dans le débat sur les pensions, par exemple, fut une analyse démographique dans le cadre de ses études de perspectives usuelles. Celle-ci

est suivie par une série d'études portant plus directement sur la question des pensions de retraite examinant divers éléments comme la distribution des revenus, les tendances démographiques et la prévision des taux de croissance des programmes de transferts fédéraux (Lindquist 1989 : 188–189). Fidèle au programme de l'IRPP, ces études demeurent relativement techniques et désintéressées laissant les objectifs des politiques publiques et les défis anticipés guider leur traitement du sujet. Les interventions de l'IRPP gravitent aussi autour d'une appréhension centrée dans le cadre du débat sur le processus d'élaboration des politiques fiscales. Le magazine de l'IRPP, *Policy Options*, fournit un forum pour aux moins deux articles sur le sujet, l'un en 1982 et l'autre en 1983. Ceux-ci présentent des opinions relativement pragmatiques sur les réformes envisageables. L'un approuve l'ouverture du processus prébudgétaire, l'autre propose des mesures pour appréhender l'opinion publique, développer un consensus et réviser les législations proposées (Lindquist 1989 : 201–202).

Son implication dans le débat sur l'énergie est un peu plus mouvementée. William Stanbury, le directeur du programme de l'IRPP sur la régulation gouvernementale organise un projet sur l'énergie à la fin des années 1970. Trois volumes sur le sujet sont commandés conjointement avec le *Journal of Business Administration* de la Faculté du commerce et de l'administration des affaires de l'Université de la Colombie-Britannique. Selon Lindquist, les 54 articles qui composent ces volumes regroupent une diversité importante de perspectives. La plupart comportent un revêtement académique et ciblent un public disciplinaire ou professionnel spécialisé ce qui confère à l'ensemble un faible degré de généralité et d'intégration (Lindquist 1989 : 166–168). L'IRPP peine aussi à produire une réponse complète au PEN. Peter Nemetz, un expert des enjeux énergétiques à la Faculté du commerce et de l'administration des affaires de l'Université de la Colombie-Britannique qui collabore avec William Stanbury de l'IRPP sur l'édition des volumes précédents, prépare en 1982 un nouvel assemblage d'articles pour une autre publication conjointe. Or, cette initiative survient après une réorganisation importante de la direction de l'IRPP. En voulant restreindre l'expansion



des programmes de l'Institut sous Michael Kirby et dissiper l'apparence d'un biais « libéral » à l'IRPP, son administration nomme l'ancien chef du Parti progressiste-conservateur Robert Stanfield à la tête de son conseil d'administration et l'ancien haut fonctionnaire Gordon Robertson pour diriger l'Institut (cf. chapitre 5). Le nouveau volume de Nemetz se heurte à la nouvelle direction de l'IRPP lorsqu'il est révélé que près de la moitié de ses contributeurs partagent des sympathies progressistes ou nationalistes et interventionnistes. Robertson et ses conseillers optent pour annuler la participation de l'IRPP. Le volume est uniquement publié dans le *Journal of Business Administration* (Lindquist 1989 : 177–178).

#### La Fondation canadienne de fiscalité

La Fondation canadienne de fiscalité est un cas limite dans les débats sur les politiques énergétiques. Dans les pages de son *Canadian Tax Journal* et au cours de ses conférences annuelles, elle va publier et entendre des analyses sur la taxation dans le cadre des politiques énergétiques canadiennes. Une part importante de son rôle dans ce domaine semble être de fournir un forum pour la révision technique des programmes introduits par le gouvernement pour une audience principalement composée de comptables et d'autres professionnels de la fiscalité. Certains panels de ses conférences vont par contre se pencher sur les implications des politiques de taxation dans le secteur énergétique et au moins un article publié dans le *Canadian Tax Journal* sera ouvertement critique du régime fiscal pour « sa taxation excessive de l'industrie des ressources » (Lindquist 1989 : 157–160). Dans sa réaction au PEN, la Fondation canadienne de fiscalité demeure principalement préoccupée par la révision de la loi et de son application. Les conférences organisées par la Fondation canadienne de fiscalité s'adressent à un public formé de professionnels spécialisés et vont surtout traiter des « aspects techniques » du PEN : son impact, son application et son administration.

Seule une place limitée fut réservée à la critique générale du PEN dans les présentations de conférenciers d'honneur (Lindquist 1989 : 174–176).

Le profil et les activités des professionnels qui œuvrent dans l'orbite de la Fondation canadienne de fiscalité suggèrent une sensibilité aux difficultés de l'industrie économique qui découle de leur assimilation à une culture économique et entrepreneuriale, mais ils semblent renoncer à constituer la Fondation comme un forum d'opinion politique plus exotérique. Ses sensibilités semblent loin d'être alignées avec les préoccupations des nationalistes et des groupes environnementaux, mais les convictions politiques de la communauté de professionnels qui l'entoure ne sont probablement pas la caractéristique la plus saillante pour comprendre les fonctions de cette organisation.

Le débat sur la réforme du processus de détermination des politiques de taxation comporte certaines interventions de la part de l'IRPP et du *Conference Board*, mais la Fondation canadienne de fiscalité joue un rôle prééminent dans ces discussions. En 1976, le ministre des Finances Donald Macdonald charge la Fondation d'étudier les enjeux entourant le système d'élaboration du budget. Ce contrat témoigne de la crédibilité qu'elle a accumulée dans le cadre des réformes fiscales des années 1960 et 1970. Dans son rapport soumis au nouveau ministre des Finances Jean Chrétien en 1977, la Fondation affiche sa préférence pour une discussion plus large des mesures fiscales envisagées lors de l'élaboration du Budget. Elle avance des mécanismes pour permettre une discussion anticipée de certaines mesures et propose des initiatives pour permettre une discussion plus informée après la présentation du budget. Le rapport est également discuté pendant sa conférence annuelle sur la fiscalité et mis en circulation dans le *Canadian Tax Journal* (Lindquist 1989 : 137–140, 195–197).

Le débat sur le processus budgétaire explose lorsque le budget libéral de 1981 élimine un nombre de dépenses fiscales affectant directement certains intérêts et ceux-ci se mobilisent rapidement pour contester ces changements. Outre les mesures elles-

mêmes, l'absence de consultation et l'opacité des réformes proposées constituent des points de friction importants. La crise motive la Fondation Canadienne de fiscalité à collaborer encore une fois avec le gouvernement, produisant un rapport pour le ministre des Finances, Allan MacEachen. Intitulé *On Opening Up the Budget Process*, ce rapport argumente encore une fois pour agrémenter le processus d'élaboration du Budget d'un système d'interfaces de communication, de discussion et de consultation publics et privés. Suivant la publication d'un document de discussion plutôt timide et défensif, le gouvernement va nommer un nouveau ministre des Finances, Marc Lalonde, chargé de revitaliser la réputation du ministère qui souffre de l'outrage que provoquent ses budgets controversés. Entre temps, la Fondation canadienne de fiscalité va produire d'autres contributions dont un livre de Douglas Hartle de l'Université de Toronto offrant une révision générale du processus d'élaboration des politiques économiques et quelques recommandations. En 1983, la Fondation va aussi accueillir le ministre des Finances à sa conférence annuelle, une pratique régulière permettant cette fois au ministre de défendre le bilan de ses efforts à améliorer la consultation et apaiser la communauté des affaires (Lindquist 1989 : 141–143, 197–200).

Suivant la victoire des progressistes-conservateurs aux élections de 1984 le nouveau ministre des Finances Michael Wilson va chercher à faire avancer la cause de la réforme du processus d'élaboration des politiques fiscales. En 1985, il parraine un document de discussion important, soit *The Canadian Budgetary Process : Proposals for Improvement*. Il confie ensuite son examen au parlement. La réponse du Comité parlementaire permanent de la procédure et de l'organisation affiche une volonté d'améliorer la confiance des contribuables vis-à-vis du processus d'élaboration des politiques fiscales et apporte ses propres recommandations en la matière. Pendant ce temps, le rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada porte un appui supplémentaire à la réforme du processus budgétaire. Certaines réformes du processus d'élaboration du budget furent introduites

par le gouvernement, dont une production accrue de documents de discussion, une date de budget annuelle et l'annexion au budget d'un complément plus important de matériel explicatif. Or, en 1986, la ministre responsable des Finances Barbara McDougall produit une réponse au rapport du Comité permanent de la procédure et de l'organisation qui se montre mitigé à l'égard de plusieurs des réformes envisagées par la communauté politique mobilisée. Pointant les réformes déjà entreprises, récusant plusieurs recommandations du comité parlementaire et évoquant vaguement la possibilité d'améliorations futures, la réponse du gouvernement indique clairement sa volonté de clore le débat. La Fondation canadienne de fiscalité aura la chance de répliquer dans un nouveau rapport repris dans le *Canada Tax Journal* dans l'espoir de maintenir le débat ouvert. Ce rapport signale l'implication continue de la Fondation dans ce débat ainsi que son appui au camp de l'ouverture au processus consultatif. Or, n'ayant pas été sollicité par le gouvernement, il ne reçoit guère le degré d'attention des fonctionnaires du ministère des Finances accordé à ses rapports précédents (Lindquist 1989 : 144–146, 200–203, 224–225).

### **6.7. L'organisation sociale des laboratoires d'idées**

Selon Lindquist, il est difficile d'émettre des généralisations sur le rôle des instituts de politiques publiques vis-à-vis des parties prenantes. Les instituts qui interviennent dans les débats nationaux des années 1970 et 1980 varient dans leurs propensions à produire des examens techniques et désintéressés ou à se montrer davantage porté à appuyer des positions particulières. Ces inclinaisons peuvent d'ailleurs changer d'un débat à l'autre pour la même organisation (Lindquist 1989 : 204–205). Or, si ces organisations comportent des attitudes différentes vis-à-vis des principales « coalitions » qui investissent ces débats, il est probable que l'explication de cette variation se trouve dans l'organisation sociale des *think tanks* en question. Comme d'autres organismes, les laboratoires d'idées se constituent à la rencontre des causes qui leur donnent sens et des ressources matérielles et symboliques qui leur permettent d'exister. Cette

convergence est par ailleurs facilitée et même souvent incarnée par les capitaux et les dispositions des membres qui composent les *think tanks* et leur réseau de soutien. Du reste, l'opération d'un *think tank* passe par l'entretien de sa réputation, de sa communauté et de ses rapports avec ses clients. Elle nécessite aussi la réalisation des tâches et programmes qui permettent au laboratoire d'idées de remplir ses fonctions et de capter les ressources nécessaires à son fonctionnement.

La vente de livres ne suffit généralement pas pour assurer le fonctionnement d'un *think tank*. Ils dépendent donc de dons philanthropiques, de soutien d'entreprises, de contrats gouvernementaux, de frais d'adhésion et dans certains cas sur les intérêts et redevances d'un fonds de dotation. Attirer l'attention de donateurs, de clients ou de membres implique la mobilisation de ressources importantes pour l'embauche de consultants en collecte de fonds, pour l'organisation de dîners et séjours promotionnels et pour l'entretien de leur visibilité et de leur réputation. Certains laboratoires d'idées entretiennent leur réseau de soutien en offrant divers services ou plus exactement des accès, par exemple, à des publications, des bibliothèques, des ateliers, des bases de données ou des conférences et des rencontres où circulent des individus influents. D'autres survivent grâce à des contrats gouvernementaux ou en offrant des services de consultation à des acteurs publics et privés. La gestion d'un *think tank* est une opération délicate qui demande une attention constante à l'obtention de fonds, au maintien de la crédibilité, à la poursuite de la visibilité et à l'entretien d'un réseau, sans quoi les ressources nécessaires à son fonctionnement risquent de s'assécher rapidement.

Les administrateurs des *think tanks* mobilisent divers indicateurs de réputation pour alimenter le prestige de leur organisation. Ils cherchent à ce titre à démontrer la qualité de leur personnel, la ponctualité de leurs projets, la qualité de leur recherche, leur visibilité médiatique, les succès professionnels de leur personnel, les accomplissements de leur directeur, le statut des membres de leurs conseils d'administration, la rigueur

de leurs politiques de révision éditoriale, le rayonnement de leurs études, leurs chiffres de vente et la valeur symbolique de la localisation géographique de leurs bureaux (Lindquist 1986 : 328 ; 1989 : 274–286). Les directeurs de *think tanks* sont généralement très habiles pour ficeler un discours leur permettant d'affirmer la crédibilité et l'influence de leur organisation, même s'ils reconnaissent en privé que cette influence est en fait très difficile à confirmer. Le plus souvent, ce sont des indicateurs de visibilité qui servent de preuve pour convaincre les donateurs potentiels de la rentabilité de leur investissement (Abelson 2016 : 11). Les laboratoires d'idées veillent aussi à communiquer les compétences et les valeurs qu'ils représentent, que ce soit leur indépendance intellectuelle, leur expertise de prédilection, la spécificité de leur approche ou leurs préférences politiques. En jonglant avec ces signaux, les *think tanks* cultivent une image d'autonomie (notamment pour préserver leur statut d'organisme de bienfaisance), mais ils développent aussi une marque de commerce reconnaissable (Lindquist 1989 : 278–279). Ce jeu d'équilibre pousse les *think tanks* à mobiliser des postures différentes à différents moments stratégiques : affichant par moment des indices d'autonomie cognitive ou les signes de leur volonté à répondre aux besoins de clients politiques, médiatiques ou économiques (Medvetz 2012 : 142).

Ces signaux permettent aux laboratoires d'idées de construire leur réseau et leur communauté. Par exemple, l'investissement en temps et en ressources consacrés à un *think tank* par son personnel, ses membres et ses supporteurs peut être motivé par un sentiment d'appartenance et d'engagement recoupant leur allégeance à une cause (et par ce biais à des intérêts). En incarnant un courant politique spécifique, un institut de politiques publiques peut faciliter la convergence d'individus partageant des convictions ou des préférences idéologiques. Il est aussi probable que des frontières symboliques distinctes accompagnent l'inscription d'un autre laboratoire d'idées dans des communautés différentes, par exemple en lien avec la fonction publique. Comme le souligne Abelson (2016 : 99–101, 105–120), l'entretien d'un réseau est une fonction essentielle qui garantit l'inscription des *think tanks* dans niches particulières.

Quatre remarques plus systématiques méritent d'être soulevées à partir de ces observations. Premièrement, les *think tanks* offrent des services, des occasions de réseautage et des forums d'expression à des franges particulières de la population. Les origines et les parcours sociaux et professionnels de leurs membres, employés, contributeurs, administrateurs, financeurs et publics cibles peuvent être décrits (même en termes généraux) pour donner un aperçu des groupes qui investissent leurs temps, énergies et ressources dans une institution particulière. Cette communauté qui entoure un *think tank* renvoie à un réseau d'individus et d'organisations liés entre eux par leur participation à la production, consommation, gestion et diffusion des produits et services que génère ou canalise le *think tank*. Certes, le *think tank* n'est pas forcément le seul à produire des énoncés et fournir des services dans sa communauté. Différents *think tanks* peuvent partager un même réseau ou recouper ceux de leurs prochains. D'autres acteurs dans ce réseau peuvent aussi produire des commentaires, des études et des analyses. Or, il faut comprendre que ces communautés ne sont pas assimilables au concept de coalition de plaidoyer qui à bien des égards constitue des configurations plus événementielles (car relative à un débat dans un sous-système politique) et plus larges (car mobilisant un grand éventail d'acteurs partageant des convictions). Pour des raisons similaires, on ne peut non plus les réduire au concept de coalition discursive (voir Hajer 1995) qui renvoie à des récits spécifiques et à l'ensemble des acteurs et pratiques qui les entretiennent. Les allégeances des *think tanks* et des membres de leurs communautés vis-à-vis des coalitions dans un débat ne sont pas forcément explicites, univoques ou unidimensionnelles. L'organisation sociale d'un *think tank* module certainement ses relations avec ces coalitions, mais ces structures sont plus larges que le *think tank* et les membres de sa communauté immédiate qui investissent dans les discours et services qu'il produit.

Deuxièmement, la gestion d'un *think tank* comporte une charge symbolique significative. D'une part, ces organisations peuvent souvent être associées à un point

de vue ou à un système de valeur. D'autre part, elles compensent cette adéquation par une volonté de garantir leur autonomie de fonctionnement. Tant que l'harmonie règne entre les activités du directeur et les attentes des administrateurs, l'ingérence de ces derniers reste plutôt modérée, mais des conflits internes peuvent émerger en période de difficultés financières, lorsque des divergences philosophiques entre la direction et le conseil d'administration font surface ou lorsque la relation entre le mandat d'un institut et ses valeurs est remise en question (Stone 1996 : 64–65). Des tensions peuvent aussi survenir lorsqu'une étude risque de vexer des membres ou des financeurs. Pour Lindquist, cette potentialité signifie que les instituts de politiques publiques doivent œuvrer à préserver l'intégrité de leurs recherches pour se revêtir de l'aura de légitimité des sciences sociales et pour signaler à leurs chercheurs-contributeurs que leur autonomie ne sera pas compromise. En même temps, les *think tanks* doivent chercher à maintenir leur rapport aux valeurs qu'ils prétendent représenter (Lindquist 1989 : 252). Cette réalité renvoie à un jeu d'équilibre dynamique poussant ces organisations à démontrer leur indépendance vis-à-vis des espaces sociaux environnants (académiques, politiques, économiques et médiatiques), mais aussi leur mobilisation des ressources matérielles et symboliques produites dans ces espaces. Le *think tank* doit se montrer académiquement crédible, mais socialement pertinent ; politiquement engagé, mais scientifiquement objectif ; serviable et entrepreneurial, mais intègre et autonome ; activement exotérique, mais résolument rigoureux (voir Medvetz 2012 : 45, 87, 130). En d'autres mots, pour conserver leur orientation particulière et maintenir leur image d'indépendance, la direction d'un *think tank* doit se livrer à un travail concret de gestion du capital symbolique de leur institution. Les instituts de politiques publiques doivent parfois défendre leurs chercheurs contre l'ingérence des membres de la communauté qu'ils entretiennent. Ils peuvent aussi léguer toute responsabilité relative aux contenus d'une étude à son auteur ou joindre des notes de l'éditeur précisant la position de l'institut vis-à-vis des arguments avancés. Plus drastiquement, le directeur général ou le président d'un *think tank* peut décider de ne pas publier une recherche. Or, la nécessité du recours à ces mécanismes de contrôle est probablement



largement réduite par l'efficacité du contrôle par autosélection. En affichant leur orientation analytique et axiologique, les *think tanks* évitent des contributions venant d'individus qui portent une vision fondamentalement incompatible. Pareillement, en choisissant des sujets de recherche et des approches analytiques qui ne risquent pas de vexer les sensibilités qu'ils partagent avec leurs supporteurs, le personnel et la direction des *think tanks* peuvent s'assurer que leurs intérêts demeurent alignés (voir Lindquist 1989 : 252–253). La plupart des *think tanks* maintiennent une écologie symbolique qui leur confère une certaine cohérence, mais celle-ci peut varier en fonction de la communauté qu'ils construisent.

À ce titre, et troisièmement, l'organisation d'un *think tank* implique une composition et une cohésion variable de son réseau et de sa communauté. Son organisation peut aussi lui conférer un mode de fonctionnement qui correspond à un mandat ou à une fonction rendue possible par cette composition et cette cohésion. Selon des recherches sociologiques récentes, c'est largement la proximité des liens entre un *think tank* aux champs sociaux environnants (politique, économique, académique et médiatique) qui structure ses activités, ses postures identitaires et ses modes d'interventions (voir Medvetz 2010 ; Medvetz 2012 ; McLevey 2015). De toute évidence, la position structurelle d'un *think tank* vis-à-vis de ces champs est partiellement consubstantielle à la composition de sa communauté et des liens qu'il entretient avec celle-ci. Quelques exemples tirés de la section précédente peuvent suffire pour illustrer cette hypothèse. C'est la souplesse des frontières de l'IRPP, son autonomie et sa proximité au champ académique qui semblent expliquer son mode d'intervention prospectif, spécialisé et relativement non intégré. Pareillement, il semble que ce soit les interférences entre les champs politique et académique qui permettent de comprendre la réaction de sa direction face à l'orientation politique des travaux sur les politiques énergétiques recueillis par le professeur Nemetz en 1982. C'est la fonction de la Fondation canadienne de fiscalité vis-à-vis du parcours professionnel de ses membres qui semble

expliquer son mode d'intervention technique et ésotérique plutôt que politique et militant, mais la Fondation va par moment fournir des forums pour les opinions des membres de sa communauté et leurs opinions vont parfois trahir la proximité de leur habitus professionnel aux valeurs du monde des affaires. Par son organisation particulière, le *Conference Board* évite de formuler des recommandations politiques, mais dans les années 1970 et 1980 sa proximité au monde des affaires est visible dans la composition des forums qu'il entretient, dans son édition du *Canadian Business Review* et dans les préoccupations qui guident ses recherches. L'Institut C. D. Howe cherche à se présenter comme un médiateur impartial entre l'industrie, le gouvernement et le mouvement ouvrier, mais la composition de ses membres et la teneur de ses arguments démontrent son assimilation aux sciences économiques et sa proximité au monde des affaires (particulièrement depuis son divorce avec le mouvement ouvrier au début des années 1980). Le CERI, pour sa part, est né d'une coalition d'acteurs recoupant les franges dominantes des intérêts énergétiques et des décideurs politiques, dont le positionnement social de son président Alastair Ross est la véritable incarnation. Il se soumet ainsi à une acceptation conventionnelle de la neutralité dans un contexte de lutte intestine au sein de l'élite canadienne. Il se résout aussi à produire des rapports économiques techniques et il évite de compromettre son statut en risquant une interprétation des implications politiques de ses résultats. Le CCSD, de son bord, entretient une communauté soucieuse de l'expansion et la performance des politiques sociales grâce à ses liens historiques avec le travail social et un réseau de relations avec des organismes communautaires, des fonctionnaires fédéraux, des philanthropes et des compagnies privées. Les communautés discursives des instituts plus activistes peuvent être décrites de manière encore plus succincte, bien que quelque peu caricaturale. Grossièrement, l'ICPE est une émanation du mouvement nationaliste canadien et du réseau qu'entretient le flanc gauche du Parti libéral, les membres de la communauté discursive de l'Institut Fraser incarnent le mouvement néolibéral au Canada, la *Canada West Foundation* est un front intellectuel pour les

intérêts de l'Ouest canadien et le CCPA cherche à vivifier un réseau composé de syndicalistes et d'activistes sociaux-démocrates.

Quatrièmement, l'organisation et la charge symbolique qu'incarne un *think tank* impliquent nécessairement des accès et des frontières différenciées. Comme le souligne Medvetz, ces organisations occupent des niches particulières et les liens qu'ils tissent avec les champs académiques, politiques, économiques et médiatiques leur confèrent différentes contraintes et possibilités. En émulant les signaux de l'autonomie du champ académique, les *think tanks* cherchent à démontrer leur indépendance, mais ils doivent aussi réconcilier leur crédibilité intellectuelle avec les accès politiques, la visibilité publique et le soutien financier que peuvent leur fournir leurs clients, employés, membres et partenaires détenant des ressources et des compétences provenant des champs politique, médiatique et économique (Medvetz 2012 : 142). Ensuite, que les *think tanks* comportent des contours discursifs particuliers n'échappe pas aux acteurs sociaux qui leur attribuent, à tort ou à raison, des étiquettes connotant leurs allégeances ou leurs intérêts. Selon leur position et leur réputation, les *think tanks* peuvent inspirer la confiance chez certains et la méfiance chez d'autres. Par exemple, la reconnaissance de l'expertise de la Fondation canadienne de fiscalité et ses liens de longue durée avec le gouvernement et le ministère des Finances par l'entremise de ses conférences et sa révision technique des législations fiscales facilitent certainement sa sollicitation pour produire des études dans le cadre du débat sur la réforme du processus budgétaire. Parallèlement, la valence analytique ou idéologique d'un *think tank* peut lui permettre d'entretenir une communauté discursive particulière et lui gagner le soutien de groupes et individus qui partagent les mêmes sensibilités, mais ces mêmes ressources symboliques peuvent garantir une attitude antinomique venant d'autres acteurs sociaux et nuire à la crédibilité de l'organisation. Sans grande surprise une étude produite par Andrew Rich sur les *think tanks* américains indique que les *think tanks* conservateurs sont perçus comme étant plus crédibles par le personnel du Congrès associé au Parti

républicain, alors que les organisations libérales profitent d'une plus grande crédibilité aux yeux des démocrates (Rich 2004 : 83–86). Selon Lindquist, les valeurs d'un *think tank* et les intérêts qu'ils représentent ne constituent pas forcément un obstacle à la reconnaissance de leurs contributions par les décideurs politiques. Après tout, les fonctionnaires fédéraux doivent composer avec des discours qui traversent le spectre des positions politiques avancées par les principales parties prenantes et leurs associations (Lindquist 1989 : 253–254). Néanmoins, le mode d'appréciation des travaux des *think tanks* est probablement sensible à la teneur de l'engagement politique affiché. Une analyse aux allures techniques et désintéressées fut, semble-t-il, plus portée à être traitée de manière analogue à un rapport de consultation (Lindquist 1989 : 215). De plus, dans son étude des modes de financement des *think tanks* canadiens, John McLevey montre que les *think tanks* financés par l'État sont plus souvent centristes (ou de centre gauche et de centre droit) dans leur orientation politique. En contraste, les *think tanks* conservateurs sont plus souvent financés par des donateurs privés (voir McLevey 2014).

### **6.8. Une nouvelle écologie d'intervention politique**

La part du champ intellectuel canadien consacré aux sciences sociales a beaucoup évolué depuis les premières décennies de l'après-guerre. Les débats sur le nationalisme canadien dans les années 1960 et 1970 engendrent premièrement une infusion d'énergie dans les sciences sociales non économiques (voir Rush, Christensen, et Malcolmson 1981). La mobilisation de ces dernières est aussi alimentée par les demandes générées par la constitution de l'État-providence. À partir des années 1960 et au cours des décennies suivantes, la recherche sociologique est sollicitée aux niveaux provincial et fédéral pour une série de commissions, groupes de travail et comités d'études relevant des politiques publiques en matière de santé, d'éducation, d'unité nationale, de relations ethnolinguistiques, de pauvreté, de vieillissement et de conditions féminines. Citant une étude sur la sociologie canadienne effectuée par

Donald Whyte (voir Whyte 1984), Brooks et Gagnon remarquent l'ascendance des fonctions gouvernementales de cette discipline et d'autres spécialités connexes comme l'anthropologie et la psychologie sociale. Selon Whyte, la sollicitation de rapports et conseils venant de ces sciences dénote une préoccupation pour les « aspects qualitatifs de la société » dans un contexte économique de plus en plus dominé par une volonté de cultiver le « capital humain » (Brooks et Gagnon 1994 : 160). Brooks et Gagnon avancent que les membres de ces disciplines sont recherchés pour former l'effectif et le réseau de consultation d'instances comme le ministère de la Santé et du Bien-être social, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le bureau du Solliciteur général. Or, selon eux, ce sont les commissions royales qui « procurent aux non-économistes les meilleures chances de participer au processus politique en tant qu'experts » (Brooks et Gagnon 1994 : 162).

Pendant ce temps, entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970, plusieurs rapports venant de divers conseils et comités gouvernementaux vont converger pour établir les bases nécessaires à la formulation d'une politique scientifique nationale au Canada. L'engagement du gouvernement envers une nouvelle politique scientifique plus active est officialisé par le discours du trône de 1974, mais la législation qui établit le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH) ne reçoit sa sanction royale qu'en 1977. Entre-temps, les réformes de la constitution du Conseil de recherche en sciences sociales du Canada (CRSSC) continuent sa transition vers le rôle d'une fédération d'associations disciplinaires alors que le paysage canadien des sciences sociales subit des transformations importantes. L'Association canadienne d'économique (ACE) et la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie (SCSA) sont créées en se distinguant de l'Association canadienne de science politique (ACSP). De plus, la création d'associations disciplinaires pour le droit, les sciences administratives et l'éducation facilite l'intégration de ces disciplines au CRSSC. Ceci consolide le legs d'une définition des sciences sociales beaucoup plus inclusives

qu'auparavant. Suivant la création du CRSH en 1977, le CRSSC change son nom et devient la Fédération canadienne des sciences sociales (Fisher 1991 : 67–80). L'embauche de professeurs en sciences sociales est en stagnation entre 1978 et 1982, mais l'expansion du corps professoral dans ces disciplines va ensuite continuer de manière ininterrompue jusqu'en 1990 et surgir à nouveau au début des années 2000 (Fisher 1991 : 79–80; Warren et Gingras 2007 : 12–15).

Loin d'être reléguées à la marge comme ce fut le cas dans le passé, les sciences sociales non économiques s'inscrivent dans le courant dominant des relations d'expertise qui lient l'État au monde académique. Or, Brooks et Gagnon font remarquer qu'en absence d'un véritable monopole, les sciences économiques continuent tout de même à entretenir un rapport privilégié avec le processus politique et les acteurs gouvernementaux et privés qui y œuvrent. Ils appuient cette observation en partie sur le rôle prépondérant des économistes dans les *think tanks* qui émergent dans les années 1970. L'influence directe de ces organisations est peut-être limitée, mais la couverture médiatique qu'elles reçoivent et la focalisation de la plupart de celles-ci sur l'analyse des facteurs de productivité économique contribuent, selon eux, à « la croyance selon laquelle [les économistes de profession] sont les seuls à pouvoir faire figure d'experts dans ces domaines » (Brooks et Gagnon 1994 : 162). Dans les années 1980, ces organisations œuvrent dans un nouveau contexte d'élaboration des politiques publiques forgé dans le sillage de l'épuisement du consensus de l'après-guerre et de l'espoir de planification centralisée qu'il entretenait.

Alors que l'échec de la planification centralisée motive un tournant consultatif dans l'appareillage du gouvernement fédéral, plusieurs groupes sociaux vont mettre sur pieds leur propre capacité d'analyse confirmant la tendance vers la généralisation de l'expertise en politiques publiques. Approximativement depuis la deuxième moitié des années 1970 et le début des années 1980, les débats politiques et intellectuels vont s'inscrire dans une nouvelle écologie d'intervention comportant une panoplie d'agents

mobilisant à leur manière des discours experts devenus des ressources politiques quasi indispensables. Symptomatiques de la fragilisation du consensus de l'après-guerre, les débats sur l'organisation socioéconomique du Canada sont aussi davantage polarisés. C'est dans ce contexte que les premiers « *think tanks* activistes » canadiens vont faire leurs dents. Leur émergence et leur transformation de concert avec la constitution d'autres centres d'analyse extragouvernementaux depuis les années 1970 mènent à la constitution d'un secteur privé d'expertise en politiques publiques qui contribue à la concrétisation d'un nouvel environnement politique et intellectuel, soit un contexte d'élaboration des politiques publiques plus ouvert, décentralisé et compétitif où circulent une multitude d'énoncés formulés dans l'horizon du discours expert. Ces discours sont produits par une grande diversité de sources diffuses. Ils sont aussi plus fréquemment contestés et remis en question, en partie parce qu'ils sont confrontés à des contre-arguments soi-disant de la même nature et produits par des groupes s'étant dotés de leur propre capacité d'analyse.

L'analyse de l'organisation sociale des *think tanks* développés dans ce chapitre n'a pas comme objectif de fournir une nouvelle théorie formelle de ces organisations et de leurs communautés. Néanmoins, cet exposé porte à conclure que pour comprendre les interventions de ces organismes, il faut saisir leur organisation et leur fonction ainsi que la composition et la cohésion des communautés dans lesquelles ils s'inscrivent. S'il est vrai que cette configuration relève largement de leur position vis-à-vis des champs académiques, politiques, économiques et médiatiques (voir Medvetz 2012), il faut aussi saisir la composition des sous-groupes (de ces champs) qui entourent ces organisations ainsi que le sens et l'intensité des frontières cognitives et idéologiques qu'elles érigent. Il convient également de remarquer que la caractérisation de ces frontières doit ultimement être plus précise que la simple distinction gauche/droite, même si celle-ci peut être utile par ailleurs. Elle ne peut non plus se réduire à leur allégeance ou non à une « coalition de plaidoyer », mais bien à une caractérisation de

l'organisation sociale de l'espace discursif incarné par le *think tank*. En décrivant les propriétés des *think tanks* et celles des communautés qui les entourent, on peut comprendre et démystifier l'organisation sociale plus exacte des registres de sens qu'ils entretiennent, et ce, sans les comparer à un discours qui serait (problématiquement) identifié comme relevant d'une perspective soi-disant « neutre ».

Il importe de reconnaître que ce portrait peut en partie s'appliquer au champ académique. L'autonomie d'un universitaire n'empêche pas que son discours s'inscrive dans une discipline spécifique ni dans un paradigme ou un programme de recherche particulier. Ceux-ci sont d'ailleurs entretenus par des espaces discursifs pouvant comporter des frontières idéologiques ou du moins méthodologiques ou cognitives, c'est-à-dire des départements, des programmes de formation, des centres de recherche, des réseaux de chercheurs, des réseaux de problématiques et de citations, des journaux académiques et des conférences. La différence tient au fait que ces configurations se développent et se déploient dans un champ *relativement* autonome, régi par une concurrence et des règles qui pour la plupart lui sont propres (voir Bourdieu 1975 ; Whitley 2000). En contraste, les *think tanks* doivent se livrer à un jeu de distanciation et de rapprochement avec les normes et les ressources des champs académiques, politiques, médiatiques et économiques pour réconcilier, sur le plan organisationnel, la crédibilité intellectuelle, l'accès politique, la visibilité publique et le soutien financier qui leur permettent d'exister et de fonctionner (Medvetz 2012 : 45–46). Néanmoins, puisque les ressources matérielles et symboliques d'autres champs peuvent intervenir dans l'organisation sociale des programmes de recherche académiques (voir Landry 2015) on peut conclure que cette différence de *nature* produit des effets qui ne varient qu'en matière de *degré*.





## CHAPITRE VII

### L'ÈRE DES THINK TANKS CANADIENS

Les chapitres précédents ont tracé l'évolution des bases institutionnelles de l'analyse des politiques publiques au Canada. Dans cette histoire, qui voit le développement de la capacité analytique de l'État et la généralisation de ressources similaires dans une grande diversité de contextes organisationnels, les années 1970 et 1980 constituent un moment décisif. À partir de la deuxième moitié des années 1970, le gouvernement fédéral pondère de manière significative son engouement pour la planification tous azimuts et opte pour davantage d'approches consultatives dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. En parallèle, la production de discours experts en sciences sociales est assurée par une plus grande diversité d'acteurs sociaux, dont des organismes non gouvernementaux et des associations industrielles et syndicales. Dans les années 1970 et 1980, ces organisations courent la chance de mobiliser leur capacité d'analyse et de faire leurs preuves dans des débats publics et politiques à caractères nationaux. Les *think tanks* vont aussi s'aventurer dans cette arène.

En fonction de notre analyse de l'émergence de ces organisations et de la thèse de Lindquist portant sur la participation des *think tanks* dans les débats de l'époque, il semble clair que les *think tanks* canadiens participent à la construction de communautés plus ou moins différenciées. Cette idée vise à capter le voisinage immédiat et le réseau de soutien d'un *think tank* donné. À l'intérieur de sa communauté, le *think tank* forme un espace discursif, c'est-à-dire un lieu et un instrument d'expression, de réceptivité et de contrôle d'un ensemble d'énoncés de connaissances. En tant qu'espace discursif, le *think tank* possède certaines propriétés, dont une organisation qui s'exprime par un mandat ou une fonction ainsi que par la composition et le degré de cohésion de sa

communauté. On pourrait aussi inclure d'autres propriétés comme la vitalité d'un *think tank* selon l'étendue de sa production et les ressources matérielles et symboliques qu'il mobilise grâce à l'ingéniosité de sa direction et au soutien de sa communauté.

À la lumière de cette organisation sociale des *think tanks* canadiens, ce chapitre cherche à rendre compte des effets structurants de la transformation historique des sphères sociales qui composent l'environnement immédiat de ces organismes. Dans les années 1980, le paysage politique et intellectuel canadien va subir une conversion idéologique similaire à celles qui s'opèrent aux États-Unis et dans d'autres pays de l'Atlantique Nord, c'est-à-dire un tournant néolibéral qui se répercute ensuite dans les années 1990 et 2000 et ne semble fléchir que partiellement depuis 2008. La « nouvelle forme de régulation sociale » que constitue l'État néolibéral ne s'érige pas sur un vide (voir Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995). L'État néolibéral et l'État providentiel coexistent à bien des égards en incarnant des dispositifs de gouvernance sous des formes hybrides ou émaillées — c'est d'ailleurs cette hybridité qui permet à certaines voix de la droite de nier l'avènement d'un véritable changement. Or, si le point de vue de certains motive une impression de continuité en attente d'une permutation encore plus radicale, cela ne constitue en rien une réfutation des transformations politiques qui se sont véritablement produites. C'est dans ce sens que l'on peut parler d'un tournant néolibéral dans la plupart des démocraties occidentales au cours des dernières décennies du XXe siècle. Les changements politiques ne suivent pas forcément le même rythme que les transitions discursives, mais les années 1980 demeurent une décennie de conversion idéologique (Dobuzinskis 1996 : 91) qui signe la résurgence de l'économie de marché comme modèle sociétal.

À l'échelle internationale, cette tendance dont les archétypes sont le Thatcherisme en Grande-Bretagne et l'administration Reagan aux États-Unis, se fonde aussi sur des symboles puissants comme l'effondrement du mur de Berlin, la chute des régimes

communistes en Europe et la dissolution de l'Union soviétique un peu plus tard en 1991. Au Canada, l'épuisement du système de planification technocratique des agences centrales et les compressions budgétaires de la deuxième moitié des années 1970 sont les signes avant-coureurs de cette reconfiguration politique fondamentale. La percée du néolibéralisme au gouvernement fédéral s'annonce ensuite avec le premier ministre Brian Mulroney et dans les recommandations de la Commission Macdonald, mais elle confirme surtout son ascension avec les gouvernements successifs de Jean Chrétien. En traçant l'évolution des *think tanks* canadiens en fonction de cette transition la première section de ce chapitre montre comment l'organisation sociale de ces organismes module leur rapport à la transformation de leur environnement.

Ce chapitre traite aussi de la multiplication des *think tanks* canadiens qui se poursuit dans les années 1990 et 2000. Au cours de cette période, le paysage de l'expertise en politiques publiques au Canada continue à évoluer vers une forme plus ouverte et fragmentée motivant des efforts de coordination dans un contexte de production intellectuelle distribuée et concurrentielle. Des *think tanks* spécialisés continuent à émerger pour desservir des niches particulières. Certains répondent à ce contexte en avançant des modèles de participation citoyenne et de réforme démocratique. D'autres cherchent à investir ou à faciliter les rapports de consultation et de coproduction de connaissances qui se tissent en interface avec les ministères et organismes gouvernementaux. Les universités renouvellent aussi leurs efforts pour participer activement aux marchés des idées en matière de politiques publiques. Entre-temps, le terrain d'opposition structurant les interventions de *think tanks* néolibéraux et sociaux-démocrates continue à générer de nouvelles organisations. De nouvelles relations vont aussi s'établir entre les *think tanks* et les partis politiques fédéraux. Ce chapitre n'offre qu'un survol de ces développements, mais il montre comment la recherche future et notre compréhension du paysage des *think tanks* canadiens peuvent être bonifiées par l'étude des communautés qui produisent, consomment, gèrent et diffusent les produits et services de ces organisations.

### 7.1. Reconfigurations politiques et discursives

Le chapitre précédent peint les *think tanks* comme des espaces et des instruments d'expression, de réceptivité et de contrôle qui produisent des connaissances et offrent divers services. En suivant Thomas Medvetz, leurs activités, leurs postures identitaires et leurs modes d'interventions sont postulés comme étant structurés par leurs proximités relatives aux champs académique, politique, économique et médiatique. Cette structuration est ensuite considérée comme étant quasi consubstantielle à la composition des communautés qui participent à la production, consommation, gestion et diffusion des produits et services qui émanent des *think tanks* ; ou plus exactement à l'organisation des *think tanks* vis-à-vis de ces communautés. De ces observations, il semble que la composition et la cohésion de ces communautés et la fonction des *think tanks* par rapport à celles-ci puissent rendre compte de la structuration de leur position dans l'espace des débats sociaux. Les *think tanks* contribuent à cette structuration et à l'entretien de leur communauté par des activités de réseautage, mais aussi par un ensemble de signaux qui érigent des frontières discursives, idéologiques et cognitives aménageant l'horizon d'expression et de réceptivité de leur organisation.

La transformation historique de ces horizons discursifs apporte un soutien supplémentaire à cette hypothèse. Les débats relatifs aux politiques économiques, sociales et commerciales dans les années 1980 et 1990 structurent les postures politiques de certains *think tanks*, mais ils motivent aussi une restructuration de celles-ci de concert avec la reconfiguration du champ politique canadien. Plus spécifiquement, la continuation des polémiques entourant la formulation d'une politique économique nationale et l'avènement du tournant néolibéral dans le sillage de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1982-1985) coïncident avec des transformations dans l'univers des *think tanks* qui dénotent certaines particularités de leur organisation sociale. Si par leur

communauté les *think tanks* intègrent un réseau de sous-groupes traversant les champs académique, politique, économique et médiatique, faut-il croire que la restructuration de ces sphères puisse entraîner un changement des postures des *think tanks* en fonction de leur relation avec celles-ci ? C'est ce qui semble se produire dans les années 1980 et 1990. Les sous-sections suivantes (7.1.1. et 7.1.2.) visent à décrire les transformations politiques, économiques et intellectuelles qui marquent cette période. La prochaine section (7.2.) interprète ensuite leurs effets sur les *think tanks* canadiens.

### **7.1.1. Le tournant néolibéral**

Pour saisir la portée des changements politiques et intellectuels qui marquent les années 1980 et 1990, il faut d'abord suivre l'évolution des débats sur l'organisation politique et économique du Canada. Pendant les années 1970, plusieurs mouvements nationalistes s'épuisent, sont mis en suspens ou éprouvent une mobilisation ralentie. En premier lieu, le candidat présenté par le mouvement Waffle pour la direction du NPD, James Laxer, est défait de près par David Lewis au congrès national de 1971 et les membres du mouvement Waffle sont ultimement expulsés du NPD. Voulant protéger l'intégrité de l'image du parti contre ce que plusieurs de ses membres considèrent comme étant des positions « extrémistes », la direction du NPD choisit de se dissocier des formulations fortes du nationalisme économique (Brooks et Gagnon 1994 : 156–157). La plupart des causes qui unissaient les mouvements contestataires et étudiants à la fin des années 1960 et au début des années 1970 tombent progressivement en désuétude. D'autres enjeux épaulés par ce mouvement comme l'environnementalisme, le droit des femmes et le droit des minorités s'inscrivent graduellement de manière plus certaine dans le courant dominant. Démobilisée, la nouvelle gauche suit le mouvement Waffle dans l'obscurité politique. Elle est ainsi condamnée à être oubliée par un public qui ne semblait plus tolérer ses allures et ses tactiques plus radicales (Massolin 2001 : 282–283).

En ce qui a trait aux spécialistes en sciences sociales anglophones qui se lient aux mouvements nationalistes de gauche, Brooks et Gagnon parlent d'une « avant-garde dans l'impasse ». Ceux-ci n'ont pas réussi « à élaborer une analyse de la société qui exprimât les intérêts d'une classe montante » à la manière de l'avant-garde de la Révolution tranquille au Québec. Au Canada anglais où l'élite politique n'a pas eu besoin de renverser un ordre clérical ou de contrer une subordination économique basée sur la langue : « la conceptualisation libérale traditionnelle de la société canadienne est demeurée moins vulnérable aux attaques de la gauche ». Dans les années 1970 et 1980, le courant de gauche des sciences sociales anglo-canadiennes est surtout relégué aux universités et à quelques revues intellectuels (Brooks et Gagnon 1994 : 158–159).

Les mouvements nationalistes génèrent tout de même une certaine reconnaissance au sein de l'élite canadienne. Lorsque Trudeau retourne au pouvoir en 1980, les stratégies libérales en profitent pour orienter le premier ministre vers une série de programmes à forte teneur interventionniste. Dénommée la « Troisième politique nationale », celle-ci inclut le Programme énergétique national, le rapatriement de la constitution, l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés et la promesse d'une nouvelle stratégie industrielle nationale (Bradford 1998 : 95, 108–110).

Le paysage politique et institutionnel canadien acquiert certains legs des mouvements et programmes nationalistes. Par contre, dans les années 1980 et 1990, une nouvelle configuration politique, dite néolibérale, va s'imposer signalant un regain d'influence de la doctrine du libéralisme économique. En premier lieu, la mise en œuvre de cette « Troisième politique nationale » est hautement controversée relayant des anxiétés face à la réaffirmation de l'interventionnisme et du pouvoir décisionnel et fiscal du gouvernement fédéral. De leur formulation à leur essoufflement, les politiques nationalistes du gouvernement libéral sont vivement critiquées par les provinces, la communauté des affaires et les Américains. À cet égard, le gouvernement du Canada

fait rapidement plusieurs concessions dont la mise en suspend de sa stratégie industrielle. C'est dans ce contexte que Trudeau convoque la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada en 1982 (Bradford 1998 : 109–112). Cette commission d'envergure, la Commission Macdonald, dépose son rapport auprès du gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney en 1985 et est remémorée comme ayant constitué « l'avant-garde » de l'institutionnalisation du « projet néolibéral » au Canada (Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995 : 18).

Dans le contexte de la récession du début des années 1980, le sort de l'organisation de l'économie politique canadienne est aux prises avec une mobilisation sans précédent de la classe entrepreneuriale militant pour une circulation plus ouverte « des biens, capitaux, services et individus » au sein d'un « marché canadien commun » mieux intégré à l'économie nord-américaine. Cette offensive est le fait d'organismes comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises alors que le milieu syndical organise la défensive avec le Congrès du travail du Canada. Ce contexte polarisant va aussi structurer les interventions des instituts de politiques publiques qui produisent des analyses et des commentaires canalisant à leurs façons les préférences des nationalistes et des continentalistes. D'un côté, l'on retrouve le Centre canadien de politiques alternatives et l'Institut canadien de politiques économiques qui incarnent respectivement des perspectives sociales-démocrates et nationalistes. Leurs positions trouvent également un appui dans les rapports qui émanent du Conseil des sciences du Canada. Dans le camp de la libéralisation économique, l'Institut C. D. Howe réaffirme son penchant continentaliste alors que l'Institut Fraser cherche à incarner la version canadienne du mouvement intellectuel néolibéral. Le Conseil économique du Canada tend lui aussi à s'aligner avec le continentalisme libéral (Bradford 1998 : 106–108).

Cette polarisation va aussi structurer le processus de consultation dans le cadre de la Commission Macdonald. Sauf pour quelques entrepreneurs nationalistes, les



contributions venant de la communauté des affaires s'alignent largement avec les préférences politiques du Conseil canadien des chefs d'entreprises en argumentant pour la négociation d'un marché continental et pour des réductions dans les services sociaux. Cette coalition fustige l'interventionnisme des politiques nationalistes du début de la décennie et affirme redouter les mesures de rétorsion protectionnistes de la part des États-Unis. Les points de vue soumis à la commission venant d'organisations comme l'Institut C. D. Howe et le Conseil économique du Canada fournissent une formulation quelque peu plus technique et systématique de ces positions. De l'autre côté de l'échiquier, le mouvement ouvrier et le milieu associatif et communautaire se rangent derrière un nationalisme économique agrémenté de préoccupations relatives à la participation politique populaire, à la nationalisation des services et à l'amélioration ou au maintien des conditions de travail (Bradford 1998 : 112–113). Des perspectives économiques hétérodoxes, relayant des théories sur les conditions particulières s'appliquant aux plus petits pays dans l'économie mondiale ainsi que des recommandations pour l'institutionnalisation d'une économie mixte productive basée sur la comparaison avec des États de taille similaire, furent également entendues par les commissaires. Or, la division du travail entre les politologues, juristes et économistes formant les équipes de recherche de cette commission, demeure strictement disciplinaire (voir Simeon 1987). Malgré la présentation de « recherches dissidentes », le fait de consacrer la préparation des recommandations en matière de politiques économiques et sociales uniquement à des individus formés en sciences économiques fut probablement utile pour consolider le message résolument ouvert au libre-échange et critique envers l'intervention étatique du rapport Macdonald (Brooks et Gagnon 1994 : 165 ; Bradford 1998 : 116).

C'est une perspective économique particulière qui est canalisée et sélectionnée par le discours néolibéral qui se déploie en aval de la Commission Macdonald. Celle-ci est tributaire de changements théoriques plus larges au sein des sciences économiques,

particulièrement à partir des années 1970 et 1980. Cette conversion peut être caractérisée comme une mise en suspend des schèmes keynésiens de stimulation de la demande agrégée au profit d'une économie de l'offre informée par un retour aux modèles néoclassiques d'équilibre sur le long terme. Plus largement, il signale une orientation générale vers la mise en évidence plus prononcée des effets pervers de l'intervention étatique, dont les déficits budgétaires, les projets technologiques non viables, les régulations encombrantes et les inégalités qui découlent du traitement préférentiel de certains secteurs de production (Dobuzinskis 1996 : 99). La reconfiguration du champ politique canadien dans les années 1980 et 1990 est donc accompagnée par une reconfiguration homologique au sein du champ académique, ou plus précisément au sein du sous-champ intellectuel que sont les sciences économiques.

Pour le discours politique qui reprend les thèmes de la commission Macdonald dans les années 1980 et 1990, la priorité est d'établir des structures permettant aux responsabilités individuelles de s'exercer et à l'économie nationale de s'adapter aux exigences des marchés mondiaux (Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995 : 32-40). Le tournant néolibéral est aussi symptomatique des difficultés des gouvernements canadiens successifs à contrôler l'augmentation de la dette publique. À cet égard, les auteurs du rapport Macdonald dépeignent l'État interventionniste d'un œil suspicieux. L'interventionnisme rend l'État vulnérable aux pressions électorales, selon eux, menant le gouvernement à se rendre responsable de nouvelles obligations qui augmentent son fardeau et limitent sa capacité d'adaptation et d'innovation. Ils doutent aussi de la capacité du gouvernement à gérer efficacement l'information nécessaire au succès de ses ingérences et ils se montrent incrédules par rapport à la possibilité que ses entreprises nationalistes puissent échapper aux impératifs engendrés par les conditions économiques mondiales (Bradford 1998 : 113). Étant résolu à situer l'État et l'individu dans un flux de forces auxquels ils sont contraints de s'adapter, le discours politique qui devient prépondérant dans le sillage de la commission Macdonald dissout la plupart des références à la société comme espace de détermination collective au

profit d'une vision du corps social constitué principalement sur des bases marchandes ou économiques (Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995 : 41–42).

Les grandes configurations politiques qui s'assimilent parfois au concept de « régime » sont certainement beaucoup plus larges que les notions utilisées pour décrire les courants intellectuels qui s'y fondent. Or, la configuration discursive et politique qui émane du rapport Macdonald, parfois surnommée « macdonalisme », mérite probablement quand même l'étiquette « néolibérale » qui lui fut accolée. Par sa formulation des limites cognitives de l'État, sa méfiance des pressions électorales et sa tendance à rapporter la communauté politique à la communauté économique, le corpus de sens qui se déploie dans le sillage de la Commission Macdonald redécouvre plusieurs thèmes retrouvés dans les idées qui appartiennent au courant intellectuel du même nom ; allant de la critique de la planification socialiste de Ludwig von Mises à la théorie du choix public de James Buchanan, en passant par les écrits de Friedrich Hayek, Milton Friedman et d'autres. Le langage de la Commission Macdonald reflète la confiance générale à l'égard des mécanismes du marché que partagent le courant économique néoclassique dominant et la communauté des affaires. Cette confiance coïncide avec la percée du mouvement néolibéral de Milton Friedman aux États-Unis (cf. chapitre 2).

### **7.1.2. La percée du néolibéralisme**

Si l'on conceptualise le néolibéralisme comme une « nouvelle forme de régulation sociale », celle-ci commence à s'imposer (principalement discursivement) avec le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995 : 29–30). Or, pendant sa première année au pouvoir, Mulroney cultive une image de résistance au libre-échange et au désengagement de l'État-providence. Ces circonstances confirment la confusion générale entourant la direction prochaine du

gouvernement canadien, mais son orientation va se clarifier suivant la réception du rapport Macdonald en septembre 1985. Le système discursif qui émane de cette commission jouit aussi de l'appui puissant du patronat canadien dans la mesure où il opère une fusion « des idées des économistes néoclassiques et des intérêts de la communauté des affaires » (Bradford 1998 : 116, 119).

Pendant les législatures de Mulroney la réduction de la taille de la fonction publique n'est pas significative. Les restructurations de programmes envisagées sont largement ignorées et la privatisation des avoirs des sociétés de la couronne demeure très limitée. Mis à part leurs réformes de la taxation, leurs politiques macroéconomiques anti-inflationnistes et la signature de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis en 1988, il est difficile de conclure que le mandat des progressistes-conservateurs mène à autre chose qu'un changement de culture et (marginale) de structure. Au plus, les efforts des conservateurs signent la prééminence renouvelée du ministère des Finances et la fermeture de plusieurs organes de consultation (Bakvis 2000 : 76–81). Ce dernier développement est un événement significatif dans le paysage canadien de l'expertise en politiques publiques. En fait, au début des années 1990 le gouvernement progressiste-conservateur signe la dissolution de plus d'une vingtaine d'unités de recherche gouvernementales. La promesse selon laquelle les universités et les *think tanks* canadiens seraient disposés à compenser la perte de ces institutions sert à justifier ces compressions réalisées pour des raisons budgétaires. Les organisations touchées incluent le Conseil des sciences du Canada et le Conseil économique du Canada, mais aussi la Commission de réforme du droit du Canada, le Conseil consultatif canadien de l'environnement et l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale. Le relativement petit Conseil national du bien-être social demeure intact (Abelson 2009 : 31, 34–36, 46 ; Dobuzinskis 1996 : 96 ; voir aussi Dobuzinskis 2007 ; Clowater 2012).

La véritable conversion au néolibéralisme va se faire sous le gouvernement libéral de Jean Chrétien qui confirme l'engagement d'Ottawa envers le libre-échange et la

réduction des déficits dans les années 1990. Ayant remporté les élections de 1993, les libéraux ratifient l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et entament une série de compressions budgétaires avec le ministre des Finances Paul Martin. Sous l'influence de Martin et la frange entrepreneuriale du Parti libéral, la timidité et la subtilité de Mulroney sont vivement remplacées par un programme d'austérité ostensible. La réduction déficitaire est avancée comme l'ultime instrument pour favoriser la croissance et la création d'emplois alors que le gouvernement entreprend un examen des programmes pour orienter les compressions. Une part importante de la fonction publique est privatisée ou commercialisée, d'autres parties sont effectivement dépouillées. Au total, la réduction du personnel de la fonction publique de 2 % pendant la période progressiste-conservatrice est éclipsée par une réduction de 20 % entre 1993 et 1997 (Bakvis 2000 : 83, 87). La fermeture de cercles de recherche en matière de politiques publiques entamée par les progressistes-conservateurs se poursuit sous les libéraux. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme est dissout en 1995 en même temps que les compressions du gouvernement libéral réduisent le financement fédéral généralement disponible pour les organisations de femmes à l'extérieur de l'État (Dobrowolsky 2004 : 177).

Le discours néolibéral mobilise une série de lignes discursives : il condamne les déficits publics, voit la régulation du marché du travail et le filet de sécurité sociale comme une entrave à la flexibilité et l'adaptation des travailleurs et se montre récalcitrant à l'égard de l'encadrement tarifaire ou réglementaire des marchés commerciaux et financiers internationaux (Clark 2002 : 771). Au-delà des politiques effectivement introduites, c'est ce tournant discursif qui correspond le mieux à la reconfiguration du champ politique canadien à l'époque. La percée du paradigme discursif néolibéral renvoie à la formation d'un nouveau centre politique dominant, c'est-à-dire une restructuration de la valeur relative des prises de position dans ce champ qui se manifeste par un

déplacement du centre vers la droite en matière de politiques sociales, économiques, fiscales et commerciales.

L'organisation de la fonction publique du gouvernement fédéral et des provinces est également influencée par le volet managérial du projet néolibéral, soit le « new public management » (NPM) ou d'autres concepts managériaux comme la « diversification des modes de prestation des services » (Bakvis 2000 ; voir Aucoin 1995). Le gouvernement du Canada adopte une version du NPM similaire à l'interprétation britannique de la théorie du choix public avec ses mesures de retranchement et son adoption de mécanismes marchands pour concilier les intérêts des producteurs et utilisateurs des services. C'est surtout dans le cadre des restructurations majeures entreprises par Ottawa au milieu des années 1990, que va s'effectuer une véritable décroissance de l'État. Celle-ci passe par des compressions dans les programmes et le personnel du gouvernement fédéral, mais elle mène à l'introduction d'une diversification des modes de prestation des services, à la dérégulation de certains secteurs économiques et à une réduction des transferts aux provinces en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale (Clark 2002 : 772–783). La combinaison du retranchement fiscal et de l'application de principes managériaux va aussi mener à un amenuisement de la capacité d'analyses de prospective des ministères et organismes fédéraux (Voyer 2007 : 319).

La plupart des provinces canadiennes vont également adopter des réformes managériales dans les années 1980 et des réductions et restructurations dans les années 1990. Au Québec, la fonction publique a joué un rôle plus important dans l'introduction de réformes axées sur une organisation plus managériale de ses activités. Or, adoptant des thèmes comme la « modernisation » ou le « renouvellement » de la fonction publique, ces réformes furent quelque peu plus pondérées et motivées par des considérations pragmatiques ; d'autant plus qu'elles furent instituées dans un contexte qui se porte encore héritier de l'orientation sociale-démocrate des institutions de la

Révolution tranquille (Clark 2002 : 772–792). Des réformes plus radicales basées sur les principes du NPM seront entreprises au Québec par le gouvernement libéral de Jean Charest en 2003 (Fortier 2010 : 4).

Le deuxième mandat du Parti libéral du Canada (1997-2000) et l'existence d'un surplus en 1998-1999 marquent un adoucissement du discours du gouvernement canadien qui devient moins actif sur le plan du contrôle de la dette et du déficit. Cet assouplissement n'est d'ailleurs pas sans rappeler la promotion de l'inclusion sociale dans le programme de la « troisième voie » avancé par le gouvernement travailliste de Tony Blair en Grande-Bretagne. Au Canada, l'entente-cadre sur l'union sociale, qui cherche à affermir l'appartenance à la nation par une coordination pancanadienne des programmes sociaux et « une nouvelle division du travail entre l'État, les marchés et les communautés », entraîne des augmentations dans les dépenses en politiques sociales (Clark 2002 : 783). Ce programme et d'autres comme le Plan d'action national pour les enfants s'inscrivent dans de nouveaux rapports de collaboration avec les provinces et incarnent un changement dans le discours sur l'ajustement et la concurrence rendue possible grâce à l'élimination du déficit fédéral et au recours au concept de « capital humain ». À cet égard, le gouvernement fédéral considère un certain degré « d'investissement social », particulièrement dans le développement des enfants, comme étant nécessaire pour alimenter la croissance économique du pays et la compétitivité internationale de sa population (McKeen 2006 : 869–870).

Non sans rappeler le discours sur l'aide aux enfants du libéralisme réformé à la charnière du XIXe et du XXe siècle, l'aide sociale renvoie ici à l'espoir de former des individus autonomes, productifs et responsables. Dans les années 1990, le discours économique dominant et le discours politique des Chrétien, Blair et Clinton se consolident autour d'un nouveau compromis. Adoptant un lexique plus modéré que celui de la formulation forte du néolibéralisme avancé par Thatcher et Reagan, ces

discours ont tout de même une prédisposition pour les mécanismes du marché. Ils affichent aussi une préférence pour l'ouverture des frontières commerciales et la restriction fiscale et monétaire.

La restructuration du champ politique canadien dans les années 1980 et 1990 comporte aussi une transformation importante de la droite fédérale canadienne. Par le début des années 1990, la tradition tory semble être en désuétude au sein du Parti progressiste-conservateur. L'héritage tory canadien caractérisé par son loyalisme, son élitisme et son collectivisme fut toujours infléchi par une part de libéralisme qui n'est pas sans lien avec la proximité du Canada aux États-Unis (Balthazar 2009 : 90–92). Ce penchant libéral va par contre s'imposer davantage au cours du XXe siècle. Le déclin du torysme au Canada se fait graduellement, mais son essoufflement devient particulièrement clair lorsque Brian Mulroney adopte les symboles du néolibéralisme à partir des années 1980. La création du Parti réformiste du Canada en 1987 exacerbe ce glissement vers ce conservatisme libéral en avançant une synthèse de la régulation morale et du libéralisme économique (Lucardie 2009 : 51 ; voir aussi Laycock 1994 : 214–215). La défaite fulgurante des progressistes-conservateurs aux élections de 1993 (qui ne conserve que deux sièges) n'est d'ailleurs pas sans lien avec la percée du Parti réformiste du Canada (qui en gagne 52). L'unification en 2003 du Parti progressiste-conservateur et de l'Alliance canadienne (qui succède au Parti réformiste en 2000), va solidifier l'orientation néolibérale de la droite canadienne (Ives 2009 : 30 ; Lucardie 2009 : 55–59). Sous Stephen Harper cette droite opère une synthèse du torysme, du néolibéralisme et du néoconservatisme américain (Boily 2009 : 44–49) qui se répercute dans le long règne de ce dernier de 2006 à 2015.

## **7.2. Le redéploiement des laboratoires d'idées canadiens**

Les transformations politiques, discursives et institutionnelles qui accompagnent la reconfiguration du champ politique canadien dans les années 1980 et 1990 engendrent des changements importants susceptibles d'affecter des organisations comme les *think*



*tanks* qui dépendent des ressources matérielles ou symboliques de ce champ. L'ouverture à la reconnaissance des défaillances de l'État et la valence positive accordée aux mesures de décroissance du gouvernement et de ses interventions donnent sens à un nouvel horizon de préoccupations où se déploient des problématiques de recherche relatives aux limites appropriées ou économiquement optimales des activités étatiques (Dobuzinskis 1996 : 101–105). En d'autres mots, le déplacement relatif du centre des champs politiques et intellectuels vers la droite économique coïncide avec l'occupation d'un nouvel espace d'investigation prioritaire et d'une nouvelle définition de la position soi-disant « neutre » ou « centriste » dans le système de relation qu'est le marché des idées canadien.

Ces changements coïncident aussi avec une reconfiguration du champ économique, voire avec une transition dans l'organisation du pouvoir des grandes entreprises qui entraîne des conséquences pour la mobilisation politique de la classe entrepreneuriale. Selon William Carroll, la financiarisation du capitalisme entraîne un affaiblissement des liens entre les gestionnaires de capitaux financiers et les dirigeants industriels, mais la communauté des affaires canadienne va développer de nouveaux mobiles d'intégration par leur participation à la vie publique. Dans les dernières décennies du XXe siècle, l'organisation sociale et identitaire de la classe entrepreneuriale autour de clubs de loisirs et réseaux de confrérie largement masculins va se muter pour reposer davantage sur des associations et des organisations d'activisme politique (qui tolèrent d'ailleurs une composition quelque peu plus diversifiée). En collaboration avec des intellectuels sympathiques à leur vision du monde, l'élite économique tisse des réseaux traversant les conseils d'administration de firmes privées, de *think tanks* et d'associations comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises (Carroll 2007 : 268–276). Le tournant néolibéral est donc également caractérisé par une mobilisation en force des membres de la communauté entrepreneuriale qui investissent des *think tanks* et des associations d'intérêts pour assurer l'entretien de leur vérité dans les circuits

discursifs de la société. Or, si l'accord néolibéral s'appuie sur une coalition politique dominante, il est pour le moins un « modèle de politique nationale contesté » (Bradford 1998 : 165) qui motive la mobilisation de courants adverses organisant une défense de l'État-providence alors qu'ils militaient auparavant pour son expansion. Dans cette perspective, cette reconfiguration génère un sentiment d'urgence susceptible d'alimenter la gauche intellectuelle alors même qu'elle est marginalisée politiquement. Pour certains *think tanks*, la percée du néolibéralisme représente un changement ou une évolution de leur statut, pour d'autres de leur discours.

#### L'Institut C. D. Howe

Il convient d'abord d'aborder les effets concomitants de la mobilisation du monde des affaires et de la redéfinition du centre politique et intellectuel. Le cas de l'Institut C. D. Howe est particulièrement illustratif à cet égard. Sur le plan de sa cohésion idéologique, on peut dire que cet institut occupe une position mitoyenne entre l'activisme de l'Institut Fraser et les désengagements relatifs de la Fondation canadienne de fiscalité et du *Conference Board* (Lindquist 1989 : 302). En effet, il se dit porteur d'une attitude politique pragmatique tout en alignant ses questions et ses préoccupations avec celles de la communauté des affaires et des courants économiques dominants. Dans ce sens, il tend à suivre de près l'évolution du terrain d'expression conventionnel ou « confortable » des analystes en matière de politiques publiques sensibles à la productivité économique des entreprises (Dobuzinskis 1996 : 101). Par ailleurs, puisque son personnel de recherche produit un examen annuel de politiques et prospectives, il est relativement simple de suivre l'évolution de sa pensée. À ce titre, il est révélateur que celle-ci passe d'un continentalisme libéral pragmatique dans les années 1970 à une conversion graduelle qui s'assimile au tournant néolibéral dans les années 1980 (Ernst 1992 : 111).

L'Institut C. D. Howe fut toujours méfiant face aux programmes d'intervention et de régulation étatique proposés par les défenseurs du nationalisme économique dans les

débats sur la politique économique nationale du Canada. Les principes énoncés par l'Institut en 1974 affirment la prépondérance des intérêts nationaux sur les intérêts sectoriels et régionaux et estiment que la réalisation de cet intérêt national passe par une intégration aux marchés internationaux. La libéralisation des marchés et la prise en considération des effets incitatifs potentiellement perturbateurs découlant des politiques de redistribution comptent aussi parmi les préceptes de l'Institut. Néanmoins, cette prise de position reconnaît aussi le rôle de l'État et la valeur de la planification économique. L'Institut C. D. Howe se montre relativement ouvert à la stimulation de l'emploi et à la compensation des individus touchés négativement par les forces de la concurrence, même s'il maintient que les interventions de l'État doivent compléter et non pas remplacer les mécanismes du marché (Ernst 1992 : 115 ; Dobuzinskis 1996 : 101–102).

Les positions de l'ancêtre de l'Institut C. D. Howe, le *Private Planning Association of Canada* (PPAC), reflètent assez clairement l'arrimage dominant du continentalisme libéral et de la gestion macroéconomique keynésienne (cf. chapitre 5). Dans les années 1970, cette entente est fragilisée par la persistance de la stagflation et la formulation d'une alternative monétariste aux politiques fiscales et monétaires keynésiennes, mais la perspective de l'Institut sur les restrictions fiscales et monétaires demeure prudente et ses opinions sur les déficits budgétaires, les programmes sociaux et les sociétés d'État sont loin de refléter les positions plus catégoriques de l'Institut Fraser. L'Institut C. D. Howe considère encore la stimulation économique comme un instrument légitime et le plein-emploi comme un objectif économique viable. Pour les leaders de l'Institut C. D. Howe qui s'expriment sur ces questions, la gestion de la demande n'est plus considérée comme suffisante pour surmonter les défis économiques de l'époque, mais les compressions fiscales et les restrictions monétaires sont encore vues comme des stratégies potentiellement dangereuses. L'Institut C. D. Howe va aussi tituber sur la question des mesures de contrôle des prix et des salaires. Dans le domaine

des politiques commerciales, il demeure convaincu des bienfaits des investissements étrangers directs, de la réduction des tarifs et de l'intégration de l'économie canadienne au marché continental, mais il se montre aussi pragmatique en prévoyant des perturbations économiques et sociales en absence d'une approche prudente au libre-échange. C'est au cours de la deuxième moitié des années 1970 que les auteurs de l'Institut C. D. Howe commencent à afficher des tendances plus conservatrices, par exemple, en suggérant que les ambitions des syndicats du secteur public et les dépenses de politiciens électoralistes contribuent à l'inflation, ou en postulant que les programmes sociaux sélectifs pourraient être plus efficaces que les programmes universaux. Cette tendance se confirme en 1977 lorsque son directeur Carl Beigie propose une accélération des restrictions fiscales et monétaires afin de contrôler l'inflation (Ernst 1992 : 121–126).

Les années 1980 témoignent d'une conversion plus forte de l'Institut C. D. Howe de concert avec le centre intellectuel et politique dominant. Le début de cette décennie est d'ailleurs tumultueux pour l'Institut C. D. Howe. Les ambitions de plusieurs projets de recherche dépassent les moyens de l'Institut. Par ailleurs, Judith Maxwell quitte ses fonctions en 1980 et Carl Beigie en 1981 signant une période de transition qui culmine en un déménagement des bureaux de l'Institut de Montréal à Toronto en 1982. La récession économique du début des années 1980 et ce contexte de remaniement entraînent une baisse des contributions venant du milieu des affaires (Ernst 1992 : 126). Le début des années 1980 coïncide d'ailleurs avec formulation de la « Troisième politique nationale » du gouvernement Trudeau qui soulève l'ire de cette communauté (Bradford 1998 : 109–111). Dans ce contexte, le pragmatisme de l'Institut C. D. Howe semble laisser plusieurs entrepreneurs canadiens sur leur faim alors que les positions et les efforts plus radicaux de l'Institut Fraser — qui rivalise avec l'Institut C. D. Howe pour répondre aux préoccupations de la communauté des affaires — gagnent en soutien et en popularité (Ernst 1992 : 127).

Sous la tutelle de sa nouvelle directrice Wendy Dobson, l'Institut C. D. Howe va retrouver une certaine sécurité financière et suivre le glissement plus prononcé vers la droite de l'élite politique, économique et intellectuelle canadienne. Déjà en 1981, la contribution de Dobson aux débats sur l'avenir du Programme énergétique national provoque une reconfiguration de la communauté de l'Institut en motivant le retrait des adhésions des représentants du milieu syndical (cf. chapitre 6).

Le rapport de l'Institut C. D. Howe à la Commission Macdonald en 1983 est particulièrement exemplaire de sa métamorphose. Il témoigne également de son abandon des outils de stimulation économiques keynésiens. Selon l'Institut, le recours à des interventions fiscales plus prononcées ne saurait rétablir la croissance économique et aurait plutôt comme effet de retarder les ajustements nécessaires en matière de prix et de salaires, engendrant des entraves pour la création d'emploi et la compétitivité de l'économie canadienne. C'est plutôt le mantra de « l'ajustement », chère à la configuration discursive néolibérale, qui constitue la recommandation principale de l'Institut C. D. Howe à la Commission Macdonald (Ernst 1992 : 127). Au cours des années 1980, lors des mandats des directrices Wendy Dobson puis Maureen Farrow, l'Institut va consolider son engagement envers la modération fiscale et financière et la ratification d'une entente de libre-échange avec les États-Unis. Il va aussi confirmer son opposition à l'idée d'une stratégie économique nationale en soulignant la difficulté d'une telle initiative face à la nécessité de s'ajuster aux mutations économiques mondiales. L'attitude pragmatique de l'Institut signifie que le retrait de l'État qu'il préconise est partiel et graduel plutôt que total et draconien, mais ses positions se durcissent au milieu de la décennie avec les thèmes de la « privatisation, de la dérégulation et du libre-échange ». La réduction des déficits et le contrôle de l'inflation déplacent résolument le plein-emploi comme objectif des politiques fiscales et monétaires qu'il entérine, l'ajustement et la flexibilité de la main-d'œuvre et l'augmentation des choix des consommateurs deviennent les priorités de politiques

sociales qu'il recommande et il devient particulièrement univoque dans sa défense résolue du libre-échange bilatéral (Ernst 1992 : 128–132 ; Dobuzinskis 1996 : 102).

On peut dire que dans les années 1980, l'Institut C. D. Howe établit de nouvelles frontières sémantiques autour de son espace discursif. Néanmoins, ce positionnement comporte des prolongements de la posture continentaliste libérale du PPAC. De plus, l'institut demeure consacré aux registres de sens que lui confèrent les sciences économiques et il maintient le pragmatisme politique qui lui confère son identité « centriste ». Par contre, il retranche son ancienne ouverture aux interventions de l'État et consolide son enthousiasme par rapport à la libéralisation économique (Ernst 1992 : 128, 134). Cette nouvelle configuration reprend les thèmes du discours néolibéral relayant des principes de « flexibilité », « d'ajustement » et de « libéralisation des marchés » pour situer la clef de la compétitivité du Canada dans l'élimination des « rigidités » imposées par les régulations et les interventions de l'État (Ernst 1992 : 127 ; Dobuzinskis 1996 : 102). Sa promotion du libre-échange continue également suivant l'adoption de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis alors qu'il milite pour l'inclusion du Mexique dans cet accord en amont de la mise en œuvre de l'ALÉNA en 1994 (Ernst 1992 : 133).

Dans les années 1990, sous la direction de Thomas E. Kierans, l'institut C. D. Howe développe un programme de recherche extensif débouchant sur une série de volumes traitant de la « modernisation » de l'État-providence. Les préoccupations principales de ces études sont la réduction des déficits, le contrôle de la dette et les effets dissuasifs des programmes d'aide aux régions et aux individus (Dobuzinskis 1996 : 202). Les commentaires et les études sur la dette publique publiés par l'Institut C. D. Howe au début des années 1990 furent caractérisés par Allan Tupper comme relevant de « l'orthodoxie » du champ de spécialité des finances publiques. Ces publications identifient la taille de la dette comme un problème d'action publique urgent menaçant l'intégrité des obligations du gouvernement du Canada et nécessitant des réductions de

dépense importantes plutôt qu'une augmentation de la taxation (qui serait « contre-productive »). La littérature, principalement économique, dans laquelle s'inscrit les interventions de l'Institut C. D. Howe renvoie à un univers de sens préoccupé par un « bris de la relation entre les dépenses et la taxation » qui camoufle le prix réel des services sociaux et porte les électeurs à en demander toujours plus. Selon Tupper, ce portrait plutôt simplifié de l'estrade politique canadienne est un élément central de la position de l'Institut souvent agrémenté de références choquantes à des États en difficulté ou à d'autres symboles évoquant la ruine inévitable qui suit l'inaction sur la dette (Tupper 1993 : 536–541). Or, fidèle à son pragmatisme, la posture de l'Institut C. D. Howe n'est pas forcément de prescrire un démantèlement de l'État-providence. En effet, derrière le programme de recherche considérable de l'Institut dans les années 1990, Dobuzinskis perçoit une volonté de mettre en lumière les défaillances et les effets pervers des programmes sociaux, mais aussi une conviction qu'une articulation optimale de l'État-providence peut exister (Dobuzinskis 1996 : 102–103). Dans un sens, le discours néolibéral demeure convaincu de certains préceptes du discours providentiel et aspire à apprivoiser les valeurs et les structures de l'État-providence en les formulant en fonction de préoccupations pour la compétitivité, la flexibilité et l'ajustement (voir Beauchemin, Bourque, et Duchastel 1995).

L'objectif de cette démonstration n'est pas de suggérer une relation causale simple entre la reconfiguration politique des années 1980 et 1990 et l'évolution du discours de l'Institut C. D. Howe. Après tout, ces transitions se font de manière simultanée. Elles peuvent même être interprétées comme étant consubstantielles : l'Institut est lui-même un acteur et un observateur dans les champs de relations (politique, économique et intellectuel) en cours de reconfiguration et il dépend des ressources matérielles et symboliques qui y circulent. Pour reprendre les termes de la discussion ci-dessus, ces rapports impliquent une intégration relative du *think tank* dans une communauté composée d'individus et d'organisations qui occupent ces champs et participent à la

production, consommation, gestion et diffusion des produits et services de l'Institut. Dans ce cas, une frange importante de cette communauté relève d'un sous-groupe d'économistes et d'entrepreneurs enclins à maintenir une attitude pragmatique pour préserver leur crédibilité politique. Certains spécialistes qui travaillent ou préparent des études pour l'Institut C. D. Howe à l'époque sont des économistes de renom au Canada. Or, si l'Institut suit l'évolution du discours de sa communauté (de concert avec les reconfigurations politiques et intellectuelles plus large), ce n'est pas qu'il la « représente », mais plutôt qu'il l'*intègre*. Après tout, les produits de l'Institut relèvent du travail relativement indépendant de son personnel de recherche ou de chercheurs universitaires associés. En d'autres mots, il semble que ce soit cette intégration qui explique le positionnement de l'Institut et son évolution dans les années 1970, 1980 et 1990. L'Institut C. D. Howe suit l'évolution du message de plus en plus cohérent de sa communauté d'économistes et d'entrepreneurs, mais il maintient son attitude pragmatique qui lui vaut une réputation plus centriste que celle de l'Institut Fraser par exemple. Cette double articulation est possible dans la mesure où l'évolution de son discours est consubstantielle à la reconfiguration politique et intellectuelle du discours de l'élite canadienne. L'ajustement des horizons d'expression et de réceptivité de l'Institut érige par ailleurs de nouvelles frontières discursives, idéologiques et cognitives comme en témoignent le retrait du milieu ouvrier et la modification subséquente de sa communauté. Ayant autrefois entretenu des liens avec le Congrès du travail du Canada par l'entremise de son conseil d'administration, l'Institut C. D. Howe affiche une composition plus homogène dans les années 1980 et 1990.

#### Le *Conference Board* du Canada

Par sa proximité à la communauté des affaires et aux sciences économiques, le *Conference Board* partage certaines propriétés structurelles avec l'Institut C. D. Howe. Or, le mandat particulier du *Conference Board*, relevant principalement de la prestation de services et la diffusion de produits informationnels, lui confère une organisation



distincte. Le *Conference Board* entretient également des liens plus étroits avec l'État et la bureaucratie. L'Institut C. D. Howe est disposé à soumettre ses études et ses analyses à l'attention des décideurs politiques et il comporte une part d'adhésions venant du secteur public, mais ce lien est plus fort pour le *Conference Board* qui compte plusieurs organes de la fonction publique parmi ses membres et prestataires. En effet, le *Conference Board* occupe une « niche » particulière en offrant des services informationnels spécialisés à ses membres dans les secteurs publics et privés. Celle-ci est concevable comme relevant d'un « point nodal » entre le monde académique, l'État et les grandes entreprises (Carroll et Shaw 2001 : 1997).

Par la taille de son budget et de son personnel, le *Conference Board* mobilise une capacité d'analyse interne beaucoup plus importante que les autres *think tanks* canadiens (Abelson 2009 : 44). Le *Conference Board* évite généralement de formuler des recommandations politiques, mais son organisation sociale et la nature de son auditoire informent tout de même les préoccupations autour desquelles il construit son discours. Une part importante de la structuration de son univers de sens vient de la prépondérance des sciences économiques dans ses analyses. Dans les années 1990, la « compétitivité » devient un thème central dans les arguments du *Conference Board*. À partir de cette époque, sa promotion de stratégies « d'efficacité organisationnelle » s'arrime non seulement à des questions de productivité, mais aussi à des pratiques d'ajustements dans un contexte économique mondialisé. Ceci implique des politiques sociales plus ciblées et le développement d'une main-d'œuvre plus « flexible » pour accroître la productivité des entreprises canadiennes et augmenter la capacité du Canada à concurrencer dans les marchés mondiaux (Carroll et Shaw 2001 : 198).

Un court survol du site web du *Conference Board* montre à quel point son langage est saturé par les symboles du « management », mais sa cohésion idéologique n'est pas aussi palpable que celle de l'Institut C. D. Howe. Sa proximité au milieu des affaires

ne l'isole pas du tournant discursif néolibéral des années 1980 et 1990, mais son mandat est moins « activiste » et ses préoccupations sont plus diversifiées. Sa fonction et les réseaux qu'il entretient assurent probablement sa modération. Alors que l'Institut C. D. Howe reproduit le schéma de financement des organisations conservatrices qui en général tirent une part significative de leurs avoirs de dons privés, le *Conference Board* génère une part cruciale de ses fonds par ses activités de recherche contractuelle et par la prestation de services à ses membres des secteurs privé et public. À cet égard, le *Conference Board* participe à la définition d'un modèle de financement plus typique d'organisations « centristes » (voir McLevey 2014).

Les propriétés de sa communauté ne sont par contre pas sans conséquence pour la structuration de son espace discursif. Comme remarque Dobuzinskis (1996 : 99) : il est improbable que le milieu des affaires soit particulièrement disposé à devenir membre d'un institut qui affiche une volonté de développer des modèles organisationnels contraires à ses valeurs et ses intérêts. L'organisation sociale du *Conference Board* et ses rapports à sa communauté impliquent la constitution de frontières discursives qui cherchent à se conformer aux définitions dominantes du neutre et du raisonnable. On peut donc comprendre que la reformulation plus « néolibérale » de ses principes d'efficacité organisationnelle suive l'évolution de ce que l'élite politique et économique appréhende comme des préoccupations légitimes et des politiques réalisables. En d'autres mots, la reconfiguration du centre politique dominant va favoriser un infléchissement prudent, mais visible du discours des *think tanks* qui se posent comme les pourvoyeurs d'expertise.

#### Les conseils gouvernementaux

Il est important de comprendre que l'expression de ces tendances intellectuelles générales passe par des changements dans des champs particuliers qui se répercutent dans les instituts de politiques publiques par leur intégration à des communautés qui chevauchent ces champs. En d'autres mots, cela dépend de l'organisation sociale de

ces organisations. Sans être des *think tanks* à proprement parler, le Conseil économique du Canada (CEC) et le Conseil des sciences du Canada (CSC) exemplifient très bien cette nuance. Depuis leur création, ces organisations publiques occupent des camps opposés du débat entre le continentalisme libéral et le nationalisme économique. Cette structuration relève autant de leur mandat que de leur composition. Les membres du Conseil économique du Canada représentent différents intérêts, mais c'est la communauté des affaires qui ressort comme étant la mieux représentée parmi ceux-ci. De plus, le personnel de recherche du CEC est dominé par des économistes. Ceux-ci proviennent souvent d'autres instituts économiques, comme le *Private Planning Association of Canada* puis l'Institut C. D. Howe, ou vont travailler dans de telles organisations par la suite. En contraste, les membres du Conseil des Sciences du Canada sont plus diversifiés et comprennent une part importante d'universitaires. Son équipe de recherche est aussi multidisciplinaire. Il inclut principalement des individus formés en sciences sociales, mais dans une moindre mesure en sciences naturelles aussi. La réticulation de son personnel est aussi différente : des individus venant du CSC vont former la direction de l'ICPE (Lindquist 1989 : 381–382 ; Bradford 1998 : 84 ; Dobuzinskis 1996 : 107 ; Dobuzinskis 2007 : 452, 460–461). Le mandat du CSC est aussi implicitement interventionniste (Dobuzinskis 1996 : 107). Il est formé pour guider le gouvernement dans ses efforts de promouvoir la recherche et le développement dans une direction qui favorise les intérêts économiques et sociaux de la nation (Clowater 2012 : 133).

Son effectif étant principalement composé d'économistes, le CEC fut toujours plutôt porté à minimiser l'importance des défaillances des marchés. À partir du milieu des années 1970, cette attitude va se consolider alors que le scepticisme à l'égard de la stimulation fiscale et du protectionnisme solidifie son emprise sur les sciences économiques (Dobuzinskis 1996 : 105). En 1975, le gouvernement fédéral introduit ses mesures de contrôle anti-inflationniste et les représentants du mouvement ouvrier au

sein du CEC retirent leur adhésion. À partir de ce moment, la représentation ouvrière au sein du CEC va reposer sur la désignation temporaire d'anciens chefs syndicaux à la retraite, quoique des relations plus proches avec le milieu ouvrier vont se développer pendant les dernières années du CEC (Dobuzinskis 2007 : 452). La réponse initiale du CEC à la constitution d'une attitude promarché dans sa communauté est donc d'incarner cette tendance, mais les interventions du CEC vont se diversifier pendant la deuxième moitié des années 1980 suivant la nomination à titre de présidente du Conseil de Judith Maxwell en 1985, une ancienne économiste de l'Institut C. D. Howe. Cette réorientation ne relève pas d'un changement idéologique et cognitif fondamental pour le CEC, mais elle mène à un examen d'une pluralité de domaines d'intervention qui rejoignent non seulement les politiques économiques, mais aussi les politiques sociales. Le CEC reprend à ce titre le genre de questionnement qui caractérise le pragmatisme politique de l'Institut C. D. Howe à l'époque : « le but est d'explorer des moyens pour reconstruire l'État-providence, non pas à partir d'un modèle de l'État minimal, mais sur les bases d'une fonction publique plus modeste et efficace » (Dobuzinskis 1996 : 105). Le CEC s'insère dans le même centre redéfini, mais modéré, autour duquel gravitent à leurs manières le *Conference Board* et l'Institut C. D. Howe.

Les effets des reconfigurations politiques et intellectuels des années 1980 et 1990 sur le Conseil des Sciences du Canada sont quelque peu différents. Tout au long de son existence, le CSC développe des positions expressément interventionnistes et nationalistes en matière de politiques scientifiques, technologiques et industrielles, non le moindre est son engagement envers la « souveraineté technologique » (Clowater 2012 : 115–121 ; voir aussi Lévi-Lloyd 1988). Or, au début des années 1980, le CSC est l'objet d'une critique persistante venant de ceux qui lui reprochent son « nationalisme économique » — principalement des économistes du courant dominant. En fait, tout au long de cette décennie, l'interventionnisme du CSC va se confronter au climat intellectuel résolument anti-interventionniste et anti-inflationniste du contexte post-keynésien (Clowater 2012 : 121–123). Selon Dobuzinskis (1996 : 107), il est

probable, même si difficile à prouver, que sa réputation interventionniste fut prise en considération par le gouvernement de Mulroney lorsqu'il décida de réduire considérablement l'allocation du CSC en 1986. Le Rapport Nielsen produit par l'exercice de révision de programme initié par le gouvernement progressiste-conservateur ne recommande pas en soi la compression du budget du CSC, mais il fournit les arguments pour ce retranchement. Le groupe chargé de réviser les activités du CSC se lamente du manque de « cohérence » du Conseil et propose qu'une organisation volontaire dans la veine des associations pour l'avancement des sciences puisse remplir son mandat. Le gouvernement menace aussi son indépendance en voulant placer le CSC sous le contrôle du ministère d'État chargé des sciences et de la technologie (MEST), mais il se contente de radier sa sécurité financière (Clowater 2012 : 123–125). Dans tous les cas, le CSC va devoir composer avec un budget réduit. Il va aussi graviter vers une posture plus « prudente » et un peu plus proche des philosophies économiques dominantes (Dobuzinskis 2007 : 476–477).

À partir de la deuxième moitié des années 1980, le gouvernement fédéral envisage de nouvelles politiques pour délaisser le modèle linéaire de l'innovation (axé sur le financement de la recherche fondamentale) dans l'espoir de favoriser la commercialisation des sciences et des technologies. Fidèle au climat politique de l'époque, il établit une structure de consultation en matière de politiques scientifiques qui est davantage dominée par le secteur privé, soit la Commission consultative sur la science et la technologie fondée en 1987. Il fonde aussi Industrie, Sciences et Technologie Canada, un « super-ministère » qui englobe le MEST, dans l'optique d'instaurer une nouvelle initiative d'encouragement à la commercialisation (Clowater 2012 : 108, 125, 130). Le discours du CSC, pour sa part, va glisser vers des thèmes qui se rapprochent du discours de la concurrence et de l'ajustement en accordant davantage de poids à l'autodétermination des entreprises et à la coopération avec l'industrie (Dobuzinskis 1996 : 107 ; Dobuzinskis 2007 : 477).

Le CSC ne délaisse pas complètement son penchant plus interventionniste, mais il n'est pas non plus imperméable au nouvel horizon politique et discursif. Dans ce contexte, il cherche à tracer un chemin mitoyen entre la planification et le *laissez-faire*, modérant considérablement ses préférences interventionnistes. En suivant la tendance qui s'exprime au niveau international (par exemple avec le *Bayh-Dole Act* aux États-Unis), le CSC poursuit une ligne discursive qui accorde une place croissante aux partenariats entre les universités et l'industrie. Il n'abandonne pas l'idée d'une politique industrielle nationale, mais là aussi il propose des collaborations entre l'industrie et différents paliers du gouvernement plutôt qu'une coordination nationale (Clowater 2012 : 126–128). De toute évidence, les nouveaux mots clefs du CSC sont « partenariat » et « coopération » (Dobuzinskis 1996 : 107). Cette attitude comporte peut-être un élément de pragmatisme par rapport à ce qui est politiquement réalisable. Après tout, le CSC envisage encore un rôle pour l'État dans ces « partenariats » et ces « collaborations » et il continue à se méfier de la tendance « régionale » des stratégies industrielles. Il demeure aussi critique de la dépendance du Canada à l'égard du secteur primaire. Néanmoins, c'est l'approche privilégiant la collaboration avec l'industrie, la commercialisation et la compétitivité qui va prévaloir au gouvernement dans les années 1990 même avant la fermeture du CSC (Clowater 2012 : 127–128).

#### L'Institut de recherche en politiques publiques

Les cas du CEC et CSC montrent comment les effets des changements environnants sont modulés par l'organisation sociale des instituts de politiques publiques. Le cas de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) exemplifie aussi cette règle. Depuis sa création, l'IRPP doit composer avec le fait qu'il ne lui fut assigné aucun mandat précis. Puisqu'il est doté d'une autonomie considérable et intimé de n'adopter aucune inclinaison idéologique, son approche, son horizon de problèmes et son domaine de prédilection demeurent incertains à ses débuts. Il établit éventuellement une collection de programmes de recherche (par moments réorganisés) qui

chevauchent un éventail de domaines importants, mais il n'abandonne pas son engagement de principe envers la « neutralité » (cf. chapitre 5). À différents moments de l'histoire de l'IRPP, ses administrateurs vont discuter du mérite de permettre au conseil d'administration ou au directeur de l'Institut d'appuyer des positions particulières afin de générer davantage de visibilité. Cependant, la politique de l'IRPP est de demeurer muet sur son alignement et de permettre à ses contributeurs de proposer leurs propres recommandations selon leur interprétation de leurs résultats de recherche (Dobell 2003 : 40). Encore aujourd'hui, les membres du personnel de l'IRPP vont voir les discordances entre ses multiples contributeurs comme un signe supplémentaire de son intégrité (McLevey 2015 : 279). Cet idéal d'ouverture n'est pas toujours réalisé comme en témoigne le retrait de l'IRPP du projet conjoint avec le *Journal of Business Administration* sur les politiques énergétiques en 1982 lorsque les contributions au volume en cours de préparation présentent plusieurs écrits à saveurs nationalistes (cf. chapitre 6). Or, cet épisode est, semble-t-il, justement provoqué par les difficultés de la direction à composer avec ses frontières souples alors qu'elle tente de contrôler l'image politique de l'IRPP.

Selon Dobuzinskis, cette souplesse génère pour le moins une certaine tolérance des voix dissidentes et critiques, même si l'orthodoxie économique, particulièrement sur le sujet des politiques en matière de commerce international, est généralement respectée dans ses publications (Dobuzinskis 1996 : 107). Le programme de recherche de l'IRPP en matière d'économie internationale est d'ailleurs l'un de ses projets les plus importants. Celui-ci est établi en 1979 grâce à une bourse de 450 000 \$ de la fondation Ford aux États-Unis et un appui de 90 000 \$ de la *Donner Canadian Foundation*. Selon Peter Dobell, la réputation non alignée de l'IRPP et sa propension à publier différents points de vue, va lui impartir un rôle médiatique plus important à la fin des années 1980 lorsque les médias contactent le personnel de son programme d'économie internationale dans l'optique d'obtenir des commentaires équilibrés (Dobell 2003 : 22–

23, 35–36, 40). À vrai dire, les interventions du programme d'économie international de l'IRPP ne sont pas sans structuration et s'inscrivent clairement dans le courant dominant. Ses activités dans ce domaine mènent à l'organisation de plusieurs conférences et à des collaborations avec des organes comme le *Council of Foreign Relations* et l'*Institute for International Economics*. Elles demeurent à cet égard dans l'orbite de la négociation d'un consensus autour des pourparlers sur les modalités de l'ouverture des marchés (par exemple, dans le cadre de la formulation de l'Accord de libre-échange et la mise à jour de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Dans le cadre des nouvelles rondes de négociations (1986-1994) entourant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, par exemple, l'IRPP va collaborer avec l'*Institute for International Economics* et recevoir un montant d'argent significatif de plusieurs fondations (c.-à-d. la *Charles R. Bronfman Foundation*, la *John M. Olin Foundation*, le *Rockefeller Brothers Fund* et la *Alfred P. Sloan Foundation*) pour organiser une série de tables rondes dans l'espoir de résoudre la question des subventions agricoles (voir Dobell 2003 : 45–47, 64–65). Dans ce sens, les activités du programme d'économie internationale de l'IRPP offrent un mobile d'intégration à la communauté intellectuelle chargée de faciliter la mise en forme et la mise à jour des accords commerciaux mondiaux. Néanmoins, les interventions de l'IRPP dans les années 1980 ne peuvent être considérées comme étant structurées par des frontières politiques étanches. Ses interventions dans le domaine des politiques sociales, par exemple, offrent des horizons de préoccupations diversifiées. Celles-ci incluent des études démographiques et statistiques, des critiques des politiques d'immigration et de taxation du gouvernement Mulroney, une recension de la pauvreté parmi les Premières nations et un examen des modalités d'ajustement de la main-d'œuvre au contexte économique entamé par l'Accord de libre-échange (voir Dobell 2003 : 51–53).

L'organisation sociale de l'IRPP signifie qu'il est disposé à tolérer et faire dialoguer différentes perspectives. Or, sa mission depuis la fin des années 1970 est aussi de se concentrer sur les enjeux qui se confrontent au calendrier politique du moment ou qui



risquent d'émerger comme problème saillant (Dobell 2003 : 114–115). Les modalités de cette *structuration par la pertinence* témoignent de l'intégration de l'IRPP dans une communauté qui aligne ses préoccupations avec des problèmes définis à l'intérieur de l'horizon dominant de l'acceptabilité sociale. Par contre, la flexibilité de ses frontières symboliques signifie qu'aucun contrôle ne pousse l'IRPP à être associé à un extrême ou l'autre de cet horizon. C'est donc par l'agencement de ses priorités de recherche plutôt que par l'infléchissement de ses positions que l'on perçoit l'impact de la reconfiguration du champ politique sur son fonctionnement. Au tournant du nouveau millénaire, l'IRPP restructure ses activités de diffusion dans l'espoir d'augmenter son profil public et sa visibilité médiatique. Sous la direction de Hugh Segal, il cherche aussi à contrer le caractère « éclectique » de ses programmes de recherche en développant une approche pour étudier « l'optimisation » et « l'intégration » de la « performance économique » et du « progrès social » dans un contexte de « changement global rapide » (voir Dobell 2003 : 98–99). En d'autres mots, sans imposer une orientation politique ou idéologique particulière, l'IRPP établit les frontières de son espace discursif en reconstituant l'enjeu de « l'ajustement » comme un terrain d'investigation comportant trois programmes principaux : la performance économique, les politiques sociales et la gouvernance. Selon Abelson (2016 : 239), il aborde aujourd'hui un éventail étendu de problématiques traitant par ailleurs de politiques publiques, de marché du travail, de commerce international, de vieillissement, d'inégalité des revenus et de santé.

#### La société de recherche sociale appliquée

La capacité du gouvernement à établir des domaines prioritaires et à mobiliser des ressources pour les examiner de plus près est un élément important pour les *think tanks* qui font leur niche à l'interface des besoins de l'État. Dans certains cas, cette dynamique peut mener à la fondation d'une nouvelle organisation. C'est le cas de la

Société de recherche sociale appliquée (SRSA) fondée en 1991 grâce à un contrat de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC). La volonté du gouvernement et de la communauté politique plus large à repenser les prestations de l'aide sociale dans le sillage de la Commission Macdonald est une occasion pour capter les ressources matérielles libérées par le gouvernement pour examiner cet enjeu. Dans ce contexte, le RHDCC va demander à une organisation américaine, soit la *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC), de mener un exercice de démonstration sociale sur plusieurs sites avec un programme expérimental nommé le « Projet d'autosuffisance ». Ce programme vise à mesurer s'il est possible de réduire la pauvreté et encourager l'autosuffisance en offrant une prestation généreuse à des bénéficiaires de l'aide sociale s'ils abandonnent cette aide et trouvent un emploi à temps plein. La MDRC est un organisme à but non lucratif fondé conjointement par la fondation Ford et le gouvernement américain en 1974 et spécialisé dans l'application d'essais contrôlés randomisés pour effectuer des expérimentations en matière de politiques sociales. Or, puisqu'il s'agit d'une organisation américaine, il fut convenu que la MDRC travaille en collaboration avec une firme canadienne pour leur permettre de développer une capacité pour ce genre de travail. C'est ainsi que le Projet d'autosuffisance va donner naissance à la SRSA une organisation à but non lucratif canadienne qui dispose aujourd'hui des bureaux à Ottawa, à Toronto et à Vancouver (voir Gueron et Rolston 2013 : 357–361). Ce projet ne fut qu'un premier pas pour la SRSA qui va continuer à mener des études d'impact, des évaluations, des expériences économiques et d'autres services de recherche, d'analyse et de consultation à la demande de clients venant du gouvernement fédéral, des provinces, des municipalités et d'organismes non gouvernementaux.

### L'Institut Fraser

Les transformations en cours dans les années 1980 et 1990 ont un effet discernable et encore plus unidirectionnel sur les *think tanks* dont l'organisation sociale comporte un

mandat activiste. Comme nous l'avons suggéré au passage un peu plus haut, le tournant néolibéral est particulièrement bénéfique pour l'Institut Fraser. En effet, son adhésion aux préceptes néolibéraux est explicite et originelle. Il constitue en fait un prolongement du mouvement néolibéral au Canada : il affiche avec fierté son association à la Société du Mont-Pèlerin et la présence des leaders intellectuels de ce courant sur son « Conseil consultatif de rédaction » chargé de régler les différends lors de l'évaluation de publications potentielles (voir Fraser Institute 1999 : 8). Au milieu des années 1970 et au cours de la deuxième moitié de cette décennie, l'Institut Fraser capture un certain degré d'attention en s'attaquant à des enjeux opportuns à un moment charnière de fragilisation du consensus de l'après-guerre. Sa première publication, soit une collection d'essais intitulée *Rent Control : A Popular Paradox*, vend plus de six mille exemplaires en six mois. Le livre reçoit une couverture médiatique nationale. Il est aussi mobilisé par des adversaires du contrôle des loyers aux États-Unis. Ses critiques du contrôle des salaires et des prix, publiées dans *The Illusion of Wage and Price Control*, connaissent un succès commercial similaire (Fraser Institute 1999 : 8–9). Or, malgré l'attention qu'il génère dans les années 1970, les médias et les décideurs politiques considèrent souvent le jeune Institut Fraser au mieux comme une curiosité hyperbolique de l'extrême droite (Carroll et Shaw 2001 : 202). Son statut va par contre évoluer rapidement. Tout au long de sa première décennie, allant de 1975 à 1985, l'Institut Fraser continue à développer ses capacités d'intervention et ses assises institutionnelles. La parution en 1976 de son œuvre, *How Much Tax do You Really Pay ?*, établit deux pierres angulaires de son armature de diffusion, soit son *Canadian Tax Index* comparant l'évolution du poids des taxes en fonction d'autres index de consommation et un modèle argumentaire qui annonce la production régulière par l'Institut Fraser du calcul du « jour de libération fiscale » pour le Canada (Fraser Institute 1999 : 9). En plus de ses activités de rayonnement plus large, dont des éditoriaux dans les journaux et des commentaires à la radio, l'Institut Fraser déploie au

début des années 1980 des initiatives de diffusion ciblant des enseignants d'Écoles secondaires et des communautés religieuses. En 1982, l'institut lance une nouvelle série nommée *Fraser Focus* qui est composée de monographies alimentées par les allocutions et les écrits sporadiques de ses intervenants (Lindquist 1989 : 379–380).

À partir de la fin des années 1970, l'Institut Fraser obtient aussi une plus grande part de visibilité au sein du réseau néolibéral international et sert de modèle institutionnel pour des organisations analogues en Amérique du Sud. En 1983, il met sur pied le *Fraser Forum*, une collection de transcriptions des commentaires radiophoniques de son directeur Michael Walker qui devient finalement un magazine de politiques publiques. La même année, il reçoit la rencontre régionale de la maison mère du mouvement néolibéral, soit la Société du Mont-Pèlerin. L'Institut Fraser continue aussi à publier des études critiquant les interventions de l'État et faisant la promotion des marchés. Ces publications traitent de sujets comme les politiques énergétiques, la privatisation, les commissions de commercialisation, les syndicats (publics et privés), les politiques antitrusts, la discrimination positive, les zones de libre-échange et la taxation. Certaines de ses publications sont aussi traduites ou republiées dans d'autres pays (Fraser Institute 1999 : 15–31). En parallèle, il établit un petit fonds de dotation de 61 000 \$ et intensifie ses activités commerciales et ses efforts de sollicitation. Ses ressources n'augmentent que timidement pendant les années 1970 mêmes si ses membres sont de plus en plus nombreux, mais ses efforts renouvelés sont récompensés dans les années 1980. Malgré la récession du début de cette décennie, il reçoit des contributions financières croissantes de la communauté entrepreneuriale pendant cette période. En 1986, l'Institut Fraser a 663 membres et son fonds de dotation atteint plus de 800 000 \$ (Lindquist 1989 : 379–380 ; Ernst 1992 : 127). Ses moyens vont continuer à augmenter dans les années 1990 et 2000, atteignant un budget annuel de plusieurs millions de dollars (Abelson 2009 : 45).

Financièrement plus solide, l'Institut Fraser va aussi augmenter son profil médiatique dans les années 1980 ; notamment dans le contexte des restructurations budgétaires entreprises par le gouvernement du Parti Crédit social en Colombie-Britannique (Lindquist 1989 : 380) et dans le sillage du tournant plus conservateur du climat politique canadien sous le premier ministre Brian Mulroney (Abelson 2009 : 106). Face à ces développements, le directeur de l'Institut Fraser Michael Walker va prendre soin de nier les apparences d'une influence politique directe auprès du gouvernement provincial de la Colombie-Britannique (Lindquist 1989 : 1980), mais cela n'empêche pas ses critiques d'y percevoir une influence insidieuse (voir Havemann 1986) ou de décrire l'Institut Fraser comme « l'avant-garde » de « l'hégémonie néolibérale » au Canada en pointant la pénétration médiatique et politique de son message (Carroll et Shaw 2001 : 202). La position de l'Institut Fraser nécessite en fait un jeu d'équilibre prudent. Tout au long de cette période, il continue à montrer du doigt les interventions du gouvernement pour expliquer les problèmes qu'il choisit d'examiner. Il se montre aussi constant dans son prosélytisme des vertus des libertés économiques et individuelles (Dobuzinskis 1996 : 106, 111). Son directeur Michael Walker choisit d'expliquer cette cohérence politique et idéologique en mobilisant le mythe de l'immutabilité des vérités scientifiques. À ce titre, il se montre fier de la cohérence du message de l'Institut Fraser en l'attribuant à la rigueur de ses analyses et à l'évaluation méticuleuse de ses recherches. Pour Walker, l'inscription de l'Institut Fraser dans le courant dominant du discours politique canadien témoigne de la sensibilité croissante de la communauté politique aux vérités économiques qu'il professe depuis les années 1970 (McLevey 2015 : 278–279). Cette double articulation des produits et symboles des sphères politiques et académiques est typique du jeu de distanciation et de rapprochement décrit par Medvetz (2012). Elle explique aussi pourquoi le Fraser est parfois vu comme une hybridation de la *Heritage* Foundation et de l'*American*

*Enterprise Institute* (Lindquist 1989 : 299) qui représentent respectivement les pôles activistes et académiques du réseau de *think tanks* conservateurs américains.

La popularité croissante de l'Institut Fraser n'est pas seulement tributaire de sa mobilisation des symboles du monde académique, ni de son intégration au mouvement néolibéral ou de l'entretien actif de son image et de sa présence médiatique. Sa ténacité et son ingéniosité constituent certainement une part de l'explication, mais son prestige nouvellement découvert signale plus significativement un gain de l'acceptabilité sociale des positions qu'il épouse. La reconfiguration des champs politiques et intellectuels et la mobilisation de la communauté entrepreneuriale dans les années 1980 nous permettent de situer l'évolution de son statut. Or, l'infiltration de cette réorganisation du discours politique et intellectuel dans le champ médiatique démontre aussi l'importance du monde social environnant sur le destin de l'Institut Fraser. Plusieurs autres facteurs peuvent également servir à expliquer l'attention médiatique que reçoit un *think tank* selon Abelson, dont la taille de son personnel, l'importance de son budget, l'étendue de ses domaines de préoccupation, la nature de son mandat et l'importance qu'il accorde à l'exposition médiatique de ses idées. Dans les années 1980 et 1990, le *Conference Board* du Canada, l'Institut C. D. Howe, l'Institut Fraser et le Conseil économique du Canada sont les organes de politiques publiques les plus cités par les médias au pays (Abelson 2009 : 95). Entre 2000 et 2015, plus de 50 % des citations dans les médias nationaux (journaux, radio et télévision) sont collectivement monopolisées par le *Conference Board* du Canada (22 %), l'Institut Fraser (20 %) et l'Institut C. D. Howe (10 %). Ils sont suivis par le Pembina Institute et le Centre canadien de politiques alternatives qui recueillent respectivement 7 % et 6 % des citations (Abelson 2016).

#### Le Centre canadien de politiques alternatives

La reconfiguration du champ politique canadien dans les années 1980 provoque également des réactions adverses. La fermeture prévue de l'ICPE en 1984 marque la

disparition d'un centre de production contre-discursif pour la gauche nationaliste, mais d'autres groupes vont se mobiliser pour résister au tournant néolibéral. Les forums de consultation qui reprennent les thèmes du Rapport Macdonald comme la Commission Forget sur l'assurance-chômage (1986), polarisent les débats et motivent la dissidence de représentants du milieu ouvrier et du Congrès du travail du Canada (Bradford 1998 : 122). Des mouvements sociaux vont également former des foyers d'opposition. Certes, les groupes alignés avec les préférences continentalistes de la communauté des affaires comme le *Canadian Alliance for Jobs and Opportunity* commande un soutien financier beaucoup plus important, mais dans le contexte des élections de 1988, le Réseau pro-Canada formule une critique tenace de l'entente de libre-échange avancé par le gouvernement Mulroney en soulevant des préoccupations relatives à la souveraineté politique, à la culture canadienne et au bien-être des Canadiens (Bradford 1998 : 119). Le Réseau pro-Canada est lui-même précédé par le Conseil des Canadiens, un organisme national dédié à la protection de la souveraineté canadienne et la défense des programmes sociaux qui est fondée en 1985 par des champions du nationalisme économique comme Mel Hurtig, Maude Barlow et Pierre Breton (Cheung-Gertler 2008). En réaction au « Sommet des Irlandais » (*Shamrock Summit*) de 1985 qui démontre la bonne entente entre Reagan et Mulroney, le Conseil des Canadiens organise un *Maple Leaf Summit* en 1987 où se joue la formation du Réseau pro-Canada. Celui-ci chapeaute des syndicats, des organisations ouvrières et divers groupes sociaux et encourage la formation de coalitions régionales. Il se joint alors à d'autres groupes, comme le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, qui génèrent des analyses hétérodoxes du libre-échange et construisent des communautés autour d'un discours d'opposition (Conway 2013 : 64–66).

À bien des égards, la fondation du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) en 1980 peut être directement attribuée à l'évolution du paysage discursif en matière de politiques publiques au Canada. Partant d'une perspective « néo-gramscienne »,

William K. Carroll et David Huxtable décrivent le CCPA comme un « group de politique alternatif », c'est-à-dire « un *think tank* de gauche » constitué en opposition à « l'hégémonie néolibérale » dominante. Ils identifient aussi une « double stratégie » derrière les activités du CCPA, soit des pratiques de rayonnement général et des efforts d'entretenir une communauté formant un « contre-public » (Carroll et Huxtable 2014 : 95–96). Cette stratégie est déjà visible en 1981 lorsque le CCPA organise une conférence en préparation pour la Conférence nationale sur les pensions afin de réunir des groupes et des individus favorables à l'expansion du régime de pension public (Lindquist 1989 : 191–192). En continuant sur cette voie, le CCPA va s'inscrire dans un réseau plus large d'organisations qui, comme le Conseil des Canadiens, s'opposent aux projets de libre-échange qui se dessinent dans l'arène politique de l'époque et font face aux organisations comme l'Institut Fraser et l'Institut C. D. Howe qui défendent le programme continentaliste, voire néolibéral.

À la fin des années 1980 et pendant les années 1990, les débats sur le libre-échange forment un terrain de mobilisation propice pour le CCPA et motivent la consolidation de ses alliances avec les forces progressistes du Canada, non seulement avec les associations ouvrières comme le Congrès du travail du Canada, mais aussi avec de nouveaux partenaires nationalistes comme le Conseil des Canadiens et le Réseau pro-Canada. Dans les années 1980, le CCPA peine à s'établir sur des bases suffisamment solides pour se rendre indispensable à ses alliées, mais au début des années 1990 il réussit à récupérer suffisamment de contributions pour embaucher son premier chercheur interne, l'économiste Bruce Campbell (anciennement employé par le Congrès du travail du Canada). Avec ces développements, le CCPA s'aligne vers une décennie de croissance organisationnelle qui va se poursuivre dans les années 2000 (Carroll et Huxtable 2014 : 97). Il lance un journal national, *The Monitor* en 1994. En 1995, il commence à produire ses fameux *Alternative Federal Budget* : des collections d'articles proposant des allocations budgétaires différentes de celles avancées par l'État (Abelson 2016 : 204). Comportant un profil médiatique relativement modeste dans les



années 1980 et 1990 (Abelson 2009 : 98), le CCPA est aujourd'hui l'un des *think tanks* les plus visibles au pays (Abelson 2016 : 275).

### 7.3. Dépendance ou intégration ?

La discussion ci-dessus porte principalement sur l'usage que font les *think tanks* des ressources cognitives et symboliques des champs politiques et académiques alors qu'ils composent avec les définitions changeantes de la pertinence politique et des théories académiques dominantes, mais aussi de la dissidence. On note aussi les traces de la mobilisation de la communauté entrepreneuriale et des capitaux du champ économique ; leurs ressources n'étant pas seulement de l'argent et des actifs financiers, mais aussi les réseaux et les compétences nécessaires pour sécuriser ces ressources. Or, il faut souligner que cette époque coïncide également avec une restructuration des rapports entre l'État et les organes de politiques publiques qui dépendent du gouvernement. La fermeture de plusieurs de ces institutions en 1992, dont le Conseil économique du Canada, le Conseil des sciences du Canada et de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale est particulièrement révélatrice. Le sort du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme en 1995 l'est aussi. De manière similaire, l'évolution des pratiques des comités parlementaires et l'élimination en 1994 du financement du Centre parlementaire par le gouvernement fédéral vont contribuer à sa réorientation dans les années 1980 et 1990 (voir Dobell n.d.).

Par ailleurs, l'Association canadienne du Club de Rome, qui s'était trouvée une niche à l'interface du gouvernement fédéral et de la communauté d'analyse des politiques publiques dans les années 1970, sera confrontée à un climat politique moins accueillant dans les années 1980. Ces difficultés sont déjà apparentes suivant le déclin de l'enthousiasme envers la planification horizontale et l'adoption de politiques monétaristes. Avec le départ de Trudeau et de contacts clefs au sein de la bureaucratie

comme Michael Pitfield et d'autres, l'Association va perdre des accès gouvernementaux importants. Son statut continue également à languir après l'élection de Brian Mulroney. Sous l'égide de l'idéologie néolibérale, l'évolution des marchés et non la planification horizontale doit guider les politiques publiques sur le long terme. Le triomphe du libéralisme économique est aussi antinomique aux limites écologiques de la croissance envisagées par le Club de Rome. D'autres facteurs vont également contribuer au déclin relatif de l'Association canadienne du Club de Rome à l'époque, comme la mort en 1984 d'Aurilio Peccei, le cofondateur du Club de Rome lui-même (voir Churchill 2006 : 218–260).

L'ensemble de ce qui précède est particulièrement révélatrice de « l'hyperdépendance » qui caractérise le positionnement social des *think tanks* (Medvetz 2013 : 573). Dépendance à l'égard des théories, méthodes et signaux du champ académique, des problèmes dominants et des accès politiques et bureaucratiques du champ politique, de la crédibilité et la visibilité au sein du champ médiatique et du soutien moral, financier et administratif venant des acteurs ouvriers ou capitalistes du champ économique. Ces dépendances sont les traces de la « position structurelle liminale » des *think tanks* faisant en sorte que les administrateurs de ceux-ci doivent composer avec les ressources de ces champs environnants : des éléments de crédibilité académique, des formes d'expression politique, des stratégies publicitaires et un tonus entrepreneurial pour la collecte et la gestion des fonds (voir Medvetz 2012 : 140). Or, si ces relations hétéronomes montrent bien l'inadéquation du langage de l'autonomie pour parler des *think tanks*, le langage de la dépendance comporte aussi des limites. L'engagement des membres de la communauté qui entoure le *think tank* — autant dans l'administration de celui-ci que dans la production, consommation et diffusion de ses produits — incarne ces rapports de dépendance, mais ils ne s'y limitent pas. Puisque la rencontre d'intellectuels, d'administrateurs, de bailleur de fonds et d'audiences est consubstantielle ou presque à l'organisation sociale du *think tank*, on peut dire que cet engagement véhicule plus que la simple dépendance, mais aussi un rapport

*d'intégration* où se jouent simultanément des dépendances et des engagements à fortes charges symboliques pour des individus qui construisent leur identité. En d'autres mots, en tant que créature « hybride » et « interstitielle », le *think tank* n'existe comme espace discursif que par l'entremise de son intégration à sa communauté : la face inverse de sa proximité structurelle relative aux champs qui l'entourent.

#### **7.4. La multiplication des think tanks canadiens**

Au Canada, les *think tanks* deviennent une facette discernable du paysage de l'analyse de politiques publiques dans les années 1970 et ils continuent à se développer dans les années 1980. Un nombre encore plus important d'organismes consacrés à l'étude des politiques publiques émergent dans les années 1990 et 2000. Plusieurs de ceux-ci sont des organisations spécialisées qui ne se conforment pas forcément aux modèles typiques du *think tank*, mais ils témoignent d'efforts pour organiser des fonctions analogues, certaines avec plus de succès que d'autres. En effet, depuis les années 1970 et 1980, le nombre d'organisations dotées d'une capacité d'analyse de politiques publiques et cherchant à agir à titre de « courtier de connaissances » a largement augmenté (Stone 2007 : 262–264). Au Canada, comme ailleurs, ces organisations n'incluent pas que des *think tanks*, mais aussi des associations professionnelles, des instituts de recherche universitaires, des firmes commerciales, des sociétés de sondage, des consultants et des ailes de recherche de groupes d'intérêts ou d'ONG. Cet encombrement du marché des idées en matière de politiques publiques renvoie au processus de généralisation de l'expertise qui suit l'ascension de l'autorité du discours expert et l'expansion massive des universités et des sciences sociales. Or, cette dynamique prend des formes différentes selon les contextes institutionnels que ce soit à l'interface des universités, des bureaucraties gouvernementales, des partis politiques ou des mouvements sociaux et politiques. Plusieurs nouveaux *think tanks* et d'autres types organisations vont mobiliser une capacité d'analyse dans ces sphères.

#### 7.4.1. Les organes de recherche spécialisés

Dans le domaine de la défense et de la sécurité, divers acteurs de ce domaine dont des membres de la communauté des affaires, des politiciens et des militaires ou d'anciens militaires œuvrent de concert avec des organisations privées ou universitaires. Particulièrement connu pour ses études sur l'extrémisme et les organisations terroristes, l'Institut Mackenzie est établi à Toronto en 1986 pour produire des recherches et tenir des conférences et des activités sur des questions de sécurité, de défense et de renseignement (Abelson 2009 : 33). En 1987, l'Institut de la Conférence des associations de la défense est fondé pour fournir une capacité de recherche à la Conférence des associations de la défense, un groupe de plaidoirie politique créé en 1932 qui représente les intérêts d'une cinquantaine d'associations professionnelles militaires. En 1994, deux ans après avoir fermé l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale, le gouvernement du Canada va à nouveau s'impliquer dans l'organisation de la recherche et de l'éducation en matière de paix et de sécurité en fondant le Centre Pearson pour le maintien de la paix qui survit jusqu'en 2013. En 1996, l'État va établir un centre quasi indépendant pour promouvoir la recherche et la discussion sur les relations internationales au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, soit le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, mais ce centre va disparaître lentement suivant son intégration complète au ministère en 2001.

Dans les années 2000, la croissance organisationnelle dans le domaine des affaires internationales est reléguée à des initiatives privées. Principalement financé par des dons d'entreprises, de fondations et d'individus, le *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute* est fondé à Calgary en 2001 et renommé le *Canadian Global Affairs Institute* ou l'Institut canadien des affaires mondiales en 2015. Également en 2001, les codirecteurs de *Research in Motion* (aujourd'hui BlackBerry Limited), Jim Balsillie et Mike Lazaridis, fondent le *Centre for International Governance Innovation* (CIGI) à

Waterloo en Ontario (Abelson 2016 : 222). Le CIGI est depuis devenu un *think tank* de renommée internationale. Plus récemment, Balsillie va œuvrer à consolider les activités de *think tanks* plus anciens. En collaboration avec le CIGI, le *Canadian Institute of International Affairs* (CIIA) qui opère depuis 1928 est transformé pour devenir le *Canadian International Council* (CIC) en 2007. La même année, Balsillie fonde le *Balsillie School of International Affairs* à Waterloo. Il siège ensuite comme président du conseil du CIC de 2008 à 2012 (Abelson 2016 : 219).

Depuis 2008, le CIC englobe également le *Canadian Institute of Strategic Studies* (cf. chapitre 6), cette fusion étant effectuée sous condition que soit fondé le *Strategic Studies Working Group*, un groupe de recherche administré par le CIC en collaboration avec l'Institut canadien des affaires mondiales (Canadian Global Affairs Institute n.d.). En 2011, le CIC lance un magazine numérique intitulé *OpenCanada* qui est relancé en 2015 comme un périodique indépendant publié en collaboration avec le CIGI, le CIC et le *Bill Graham Centre for Contemporary International History* (CCIH), un centre universitaire fondé en 2011 au Collège Trinity de l'Université de Toronto (Open Canada n.d.). Le CIC suit l'exemple de son ancêtre le CIIA et encourage ses diverses filiales régionales à tenir des événements et des activités. Il mobilise aussi son réseau d'universitaires pour encadrer divers projets de recherche et publie, en collaboration avec le Centre Bill Graham, la revue académique *International Journal* en circulation depuis 1946 (Abelson 2016 : 219 ; CIC n.d.).

Les efforts organisationnels de Balsillie qui mènent à la mise en réseau d'au moins quatre *think tanks* et à la création d'une école spécialisée sont parfois controversés. Approchées par Balsillie pour collaborer dans l'extension de son réseau de recherche et d'enseignement, l'Université York, l'Université de Waterloo et l'Université Wilfrid Laurier sont répudiées formellement en 2012 par l'Association canadienne de professeurs et professeurs d'université qui perçoit une ingérence potentiellement

indue de CIGI dans les décisions administratives des membres de leurs facultés (Tedesco 2012). Une lettre signée par 200 professeurs de l'Université York va aussi condamner les arrangements envisagés contraignant cette institution à refuser l'offre de Balsillie (Hopper 2012). À ce jour, le *Balsillie School of International Affairs* est un partenariat entre CIGI, l'Université de Waterloo et l'Université Wilfrid Laurier (Balsillie School of International Affairs n.d.).

Le domaine du développement international voit aussi de nouveaux instituts de recherche dans les années 1990 et 2000. Le *Canadian Foundation for the Americas* (FOCAL) est fondé en 1990 et demeure en activité jusqu'en 2011. Unisféra, « une firme de services-conseils stratégiques et un *think tank* international et indépendant œuvrant sur les questions de gouvernance, de développement durable, de responsabilité d'entreprise et de développement international » est fondé à Montréal en 2002 (Unisféra n.d.). L'*International Institute for Sustainable Development* est fondé en 1990 en collaboration avec le gouvernement fédéral et le gouvernement du Manitoba dans le sillage de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de 1987. Il opère dans plus de trente pays à partir de bureaux aux États-Unis, en Suisse, au Canada et en Chine. Son financement de base vient du gouvernement du Canada (par l'entremise du Centre de recherches pour le développement international), de la province du Manitoba et de financement par projet venant d'individus, de gouvernements étrangers, de l'ONU et de fondations (Abelson 2016 : 243–244).

Le domaine des politiques environnementales est aussi marqué par la création d'organisations spécialisées dans le développement durable. L'organisation *Sustainable Prosperity* est fondée en 2007. Il se décrit comme un « *think tank/do tank* » consacré à la réalisation d'objectifs environnementaux par l'entremise des mécanismes du marché (Sustainable Prosperity n.d.). Des organisations écologistes comme la fondation David Suzuki (1991) vont aussi se doter d'une certaine capacité de recherche. Des instituts d'analyse de politiques publiques vont prendre forme dans le domaine de

la planification urbaine et du développement des villes. Des corps comme l'*Edmonton Social Planning Council* vont développer une capacité de recherche dans les 1980, mais de nouvelles organisations sont aussi créées comme le *Canadian Urban Institute* (1990) et l'Institut de politiques alternatives de Montréal (2009). Enfin, avec la formation du *Wellesley Institute* à Toronto en 2006, le paysage des *think tanks* canadien acquiert un organisme de recherche spécialisé en santé (sur le Wellesley Institute voir Abelson 2016 : 268–269).

#### **7.4.2. Les centres de recherche et l'université entrepreneuriale**

Dans les années 1960, les investissements publics dans l'éducation postsecondaire sont considérés comme menant à des rendements importants et assurés en matière de productivité économique nationale. Confrontés à une dette publique ascendante, à des taux de chômage croissants et à des niveaux de sous-emploi et de surqualification inquiétants, l'élite canadienne et le grand public vont toutefois réviser leur image des universités dans les années 1970. Alors que le coût de l'éducation postsecondaire augmente, autant pour les étudiants que pour les coffrets publics, plusieurs économistes vont revoir leur diagnostic concernant la rentabilité des investissements collectifs dans ce secteur. Des doutes surviennent sur l'utilité des curriculums et sur la valeur économique des diplômés universitaires en matière de productivité ajoutée. À la lumière de ces questionnements, les retombées de l'éducation postsecondaire sont davantage perçues comme un bénéfice financier pour l'individu plutôt que pour la société dans son ensemble. Pire, ces bénéfices semblent être principalement récoltés par des personnes à statut économique élevé qui fréquentent disproportionnellement les établissements universitaires. On s'attend à ce que l'individu assume une plus grande part de responsabilité dans le financement de son éducation. On invite aussi les universités à adopter des priorités plus stratégiques afin de faire valoir leur pertinence sociale (Axelrod 1982 : 141–155).

Le cas du Québec est particulièrement exemplaire des transformations culturelles qui affectent l'État et les universités alors qu'une nouvelle élite managériale déplace les technocrates nationalistes de la Révolution tranquille qui composaient la génération précédente. Pour les universités, cette rupture engendre une augmentation importante des inscriptions en commerce, en administration et en gestion des affaires ainsi qu'un déclin relatif de l'importance des sciences sociales plus fondamentales. Même à l'UQAM, la sociologie se désengage des courants néomarxistes et évolue vers une plus grande diversité théorique et idéologique. Ciblée pour de lourdes compressions budgétaires entre 1976 et 1986, cette université montre les limites de son engagement à l'objectif « de constituer un terrain d'expérimentation pour les penseurs progressistes » et priorise au lieu la demande de sa clientèle pour des formations en commerce, en gestion, en informatique, etc. (Brooks et Gagnon 1994 : 98–105).

D'autres universités, dont celles de l'Ontario vont connaître des pressions analogues. Les universités ontariennes doivent composer avec des budgets stagnants ou déclinants à partir des années 1970. On attend d'elles une plus grande efficacité et une plus grande capacité d'innovation pour produire plus avec moins. Dans certains cas, les ressources de ces institutions sont réorientées vers les activités académiques considérées comme étant plus « profitables » ou « pertinentes ». Les universités n'ont jamais été indépendantes des forces politiques et économiques environnantes, mais dans les années 1980 elles font face à un climat d'austérité qui les motive à adopter des caractéristiques différentes de celles exhibées au cours des trente glorieuses. Leur fonctionnement ressemble dorénavant plus à celui de grandes firmes privées : on exige de ces institutions des activités de recherche et de formation plus performante et pertinente tout en les forçant à composer avec des ressources lacunaires. La « pertinence » fut toujours une ambition distinctive des universités canadiennes dans la période de l'après-guerre, mais au cours du dernier tiers du XXe siècle sa signification est de plus en plus réduite au potentiel de marchandisation ou d'utilisation directe des produits et formations du monde universitaire (Axelrod 1982 : 179–219).



Même si sa signification est ici réduite, cette volonté de « faire utile » fut toujours constitutive des registres de sens mobilisés par les sciences sociales pour légitimer leurs entreprises ou signaler leur signification. Aux États-Unis, par exemple, deux grandes tendances s'observent depuis la période de l'après-guerre : soit une spécialisation croissante de plusieurs chercheurs en sciences sociales se réfugiant dans des programmes de recherche disciplinaires et une stratégie divergente portant plutôt le chercheur à s'engager dans des débats de politiques publiques par des formes d'intervention similaires à celles des *think tanks*. Une troisième approche, plus marginale, mène le chercheur à intervenir en incarnant la figure classique de l'intellectuel public, c'est-à-dire en posant ses propres problèmes en fonction de valeurs civiques générales (Medvetz 2012 : 225). D'autres encore vont établir des relations plus « organiques » et entretenir des dialogues et des projets collaboratifs avec des groupes sociaux spécifiques (voir Burawoy 2005). La configuration des relations entre les champs disciplinaires des sciences sociales, le champ universitaire et les champs sociaux environnants est quelque peu différente au Canada, mais elle permet tout de même à ces postures de s'exprimer (voir McLaughlin, Kowalchuk, et Turcotte 2005; McLaughlin et Turcotte 2007; Landry 2015).

À partir des années 1980, les postures plus appliquées des spécialistes en sciences sociales vont trouver des mobiles d'expression dans une panoplie de nouveaux centres de recherche universitaires créés pour répondre à de nouvelles exigences de « commercialisation », de « recherche stratégique » et de « partenariats université-entreprise » dans un contexte de retranchement budgétaire. Cette tendance continue également dans les années 1990 et 2000 alors que les universités sont incitées à contribuer à la compétitivité du Canada dans les marchés mondiaux et dans « l'économie du savoir ». Au total, plus de 60 % des centres universitaires de recherche en sciences sociales créés au Canada entre 1960 et 2003 sont fondés depuis 1980. Ceci représente près de 300 centres en 1980 et le début des années 2000. Incarnant la volonté

du gouvernement à « rentabiliser » ses investissements en recherche et à favoriser la « pertinence sociale », ces centres universitaires ne sont pas forcément tous orientés vers la recherche appliquée, mais ils le sont très souvent. Les disciplines en sciences sociales les plus portées à créer des centres de recherche sont la gestion (35), l'économie (32), l'éducation (29) et les psychosciences (28). Plusieurs centres sont aussi créés dans les domaines de la science politique (22), de la sociologie et de l'anthropologie (22), des études régionales (21), du droit (16) et des relations internationales (14) (Almeida 2007 : 116–120).

Cette explosion de centres universitaires de recherche axés sur la pertinence et la quête de solutions fait émerger plusieurs organisations universitaires portées à produire des analyses en matière de politiques publiques. Le *Western Centre for Economic Research* (1985-2013) de l'Université de l'Alberta, est caractéristique de centres universitaires comportant une volonté de s'engager dans les débats publics et dans l'élaboration des politiques publiques en produisant des livres, des chapitres, des rapports subventionnés et des conférences. Parfois décrit comme un *think tank* universitaire (ex. Tupper 1993 : 535), ce centre offre une perspective académique sur les enjeux économiques de la concentration de l'Alberta dans le secteur des ressources naturelles.

Plusieurs centres universitaires de recherche qui participent à la production de discours sur les politiques publiques disposent d'une équipe interdisciplinaire et d'un certain degré de spécialisation thématique. De nombreux centres intègrent des communautés composées de chercheurs universitaires, mais aussi de praticiens. Le *Canadian Research Institute for Law and the Family* (1987) de l'Université de Calgary, par exemple, est fréquenté et administré par des juges, des avocats du droit familial, des juristes, des travailleurs sociaux, des psychologues et des sociologues. Le *Centre for Trade Policy and Law* (1989), qui est associé à l'Université Carleton et à l'Université d'Ottawa, offre des services de développement de capacités en matière d'élaboration de politiques commerciales à divers gouvernements à l'échelle internationale et cumule

l'expérience de praticiens dans les domaines de la diplomatie et la négociation commerciale et l'expertise de chercheurs en droit et en affaires internationales. Le Centre d'études en gouvernance (1997) à l'Université d'Ottawa regroupe des chercheurs et des praticiens qui traitent de la gouvernance dans différents domaines publics, privés et associatifs en collaboration avec d'autres organisations.

Plusieurs de ces centres partagent un double engagement envers la production de connaissances académiques et la participation à des activités plus publiques. L'*Institute of Intergovernmental Relations* à Kingston en Ontario travail en proximité avec la School of Policy Studies et d'autres départements de l'Université Queen's pour entretenir son programme de recherche et participer aux débats publics sur les enjeux relatifs à la fédération canadienne.

Dans bien des cas, on peut penser que les fonctions académiques prennent le dessus. L'*Institute for public economics* (1996) de l'Université de l'Alberta organise des conférences et des ateliers et produit des publications s'adressant à un public d'étudiants et de chercheurs intéressés par la recherche fondamentale et appliquée en économie du secteur public, mais il vise aussi à diffuser ses connaissances et à contribuer aux discussions sur les politiques publiques. En contraste, Le *Mowat Centre* (2010) de la *School of Public Policy and Governance* à l'Université de Toronto se présente explicitement comme un « *think tank* » consacré à la production de recherches et recommandations en matière de politiques publiques ainsi qu'à la participation aux débats publics sur ces questions.

La défense, la sécurité, les relations internationales et les affaires internationales en général définissent un domaine dans lequel œuvrent plusieurs centres universitaires de recherche avec des mandats qui incluent des activités de formation et de recherche et des conférences, ateliers et séminaires, mais aussi l'entretien de réseaux composés de

chercheurs, praticiens et décideurs politiques. Certains de ces centres datent des années 1970 et 1980 comme le *Centre for Foreign Policy Studies* (1971) à l'Université Dalhousie, le *Queen's Centre for International Relations* (1975) à l'Université Queen's qui devient le *Centre for International and Defence Policy* en 2011 et le *York Centre for International and Security Studies* (1981) à l'Université de York qui est aujourd'hui le *York Consortium on International and Security Studies*. L'*Institute of International Relations* est fondé en 1970 à l'Université de la Colombie-Britannique avant de devenir le *Centre of International relations*. Celui-ci est ensuite englobé par le *Liu Institute for Global Issues* fondé en 1998 et ouvert en 2000. D'autres centres sont plus récents comme le *Centre for Military, Security and Strategic Studies* (1999) à l'Université de Calgary, le *Centre d'études en politiques internationales* (2007) à l'Université d'Ottawa et le *Bill Graham Centre for Contemporary International History* (2011) au collège Trinity de l'Université de Toronto.

L'affiliation à une université n'est pas toujours officielle. Par exemple, l'Institut Donald J. Savoie conserve son indépendance formelle vis-à-vis de l'Université de Moncton, mais il est situé sur le campus de cette université et partage une part importante de son personnel. Cet organisme tire ses origines de l'Institut canadien de recherche en développement régional (ICRDR) fondé en 1983 par Donald Savoie qui est professeur d'administration publique à l'Université de Moncton. L'ICRDC devient ensuite l'Institut canadien de recherche en politiques et administration publiques en 2005 avant de devenir l'Institut Donald J. Savoie en honneur de son fondateur en 2015. L'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques (2002), dont le directeur fondateur est Rodrigue Landry, affiche aussi ce genre d'affiliation partielle à l'Université de Moncton.

D'autres organisations, comme l'Institut canadien de recherches avancées (ICRA) qui est fondé à Toronto en 1982, ne sont pas des centres universitaires, mais chevauchent le monde académique et l'organisation privée de la recherche. L'ICRA mobilise des

ressources financières publiques et privées pour entretenir des réseaux de recherche internationaux relatifs à des domaines fondamentaux et appliqués en ingénierie, en science naturelle, en biomédecine et en sciences sociales. Il n’empiète pas forcément sur le terrain d’intervention des *think tanks*, mais les produits de ses boursiers principaux peuvent s’infiltrer dans les débats intellectuels publics. Par exemple, Daron Acemoglu du *Massachusetts Institute of Technology*, coauteur de l’ouvrage abondamment discuté *Why Nations Fail* (2012), est un boursier principal à l’ICRA.

Malgré leur propension à diffuser leurs connaissances pour des auditoires plus larges ou des publics cibles à l’extérieur des universités, il est rare que ces centres adoptent des activités de diffusion comparables à celles de *think tanks* typiques. Sauf exception, les centres universitaires de recherche ont tendance à assumer les préoccupations, les normes et les standards du monde académique. En d’autres mots, si les *think tanks* occupent un espace interstitiel dont l’une des interfaces est le monde académique, les centres universitaires sont plus solidement intégrés à la communauté universitaire. Dans ce sens, le phénomène par lequel certains de ces centres investissent la posture du *think tank* universitaire est plus directement attribuable à trois facteurs distincts, soit 1) au rôle de la pertinence dans l’univers sémantique des divers sous-champs des sciences sociales ; 2) aux réseaux que tissent les spécialistes en sciences sociales avec des acteurs dans d’autres champs sociaux ; et 3) à la conjoncture particulière dans le champ des institutions universitaires depuis les années 1970 et 1980 qui exige de nouveaux rapports entre les universités et la société.

Or, de manière comparable aux instituts de politiques publics indépendants et gouvernementaux, ces centres entretiennent des relations qui les rapprochent de communautés particulières ce qui contribue à l’érection de frontières discursives, idéologiques et cognitives. Par exemple, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), fondé par Robet Lacroix et Marcel Boyer en

1993, est soutenu financièrement par la province du Québec, par des contrats de recherche et par les cotisations de ses « partenaires » universitaires, corporatifs et gouvernementaux. Recoupant un réseau de plus de 200 chercheurs, les activités du CIRANO sont très diversifiées, mais elles incluent un important volet de diffusion et un souci pour « mettre en relation les chercheurs et la société ». À ce titre, la recherche effectuée au CIRANO vise, entre autres, à répondre aux problèmes et préoccupations de ses partenaires. Ce rôle octroie à cette organisation québécoise une fonction analogue à celle du *Conference Board du Canada*. Fidèle à cette posture, le CIRANO évite de prendre des allures activistes, mais va défendre des principes organisationnels qui s'arriment au discours politique et managérial du tournant néolibéral pour promouvoir la performance et la compétitivité économique du Québec (Graefe 2004 : 192–295). Le Centre sur la productivité et la prospérité, fondé en 2009 à HEC Montréal et dirigé par Robert Gagné du département d'économie appliquée de cette université, est un autre centre qui partage des liens avec la communauté des affaires québécoises. Il est formellement associé à la fondation Walter J. Somers (créée en 2002 pour honorer le fondateur de la société *Walter Surface Technologies*). Celle-ci assure un don initial de 1,5 million \$, voire un total 3 millions \$, à HEC Montréal pour créer et opérer ce centre de production et de transfert de connaissance sur la productivité du Québec. Comportant un programme de recherche sur le « capital humain », le « comportement des entreprises », les « politiques publiques » et la « productivité et prospérité au Québec », le Centre sur la productivité et la prospérité est particulièrement tenace dans sa critique de la dette publique du Québec (voir HEC n.d.). Ce centre œuvre aussi à la diffusion publique de ses travaux et dispose d'une certaine présence médiatique. En contraste, le *Parkland Institute* associé à la Faculté des arts de l'Université de l'Alberta agit comme un laboratoire d'idées aux contours idéologiques sociaux-démocrates, sa perspective disciplinaire étant davantage associée à l'économie politique. Son conseil d'administration est dominé par des universitaires et des représentants des milieux syndicaux.

Il existe certainement des antécédents, mais de manière générale on peut dire que depuis les années 1980 les universités sont davantage portées à adopter des structures qui marient leurs vocations à la recherche et à l'éducation à un mandat de diffusion plus large ou à la prestation de services à une clientèle plus diversifiée. Dans les années 2000, cette tendance s'étend également à des corps académiques qui cherchent à fusionner les fonctions d'un laboratoire d'idées académique et d'un département ou d'une école. La *School of Public Policy* (2008) de l'Université de Calgary se présente dans cette veine en affichant des activités de formation (une maîtrise en politiques publiques), des programmes de recherche (en politiques économiques, sociales, énergétiques, environnementales et internationales) et d'organisation de forums réunissant des universitaires, des entrepreneurs et des membres du gouvernement. De manière similaire, le *Munk School of Global Affairs* (2000) à l'Université de Toronto recoupe plusieurs centres, instituts et programmes de formation (notamment son « *Master of Global Affairs* ») et démontre un penchant pour un engagement public plus large. On peut dire la même chose pour le *Rotman School of Management* de l'Université de Toronto qui crée une panoplie d'instituts de recherche dans les années 2000 pour étendre son rayonnement. Plusieurs de ces centres, comme l'*Institute for Competitiveness & Prosperity*, le *Martin Prosperity Institute* et le *Centre for Health Sector Strategy* produisent des recherches et des analyses concernant les politiques publiques ou les pratiques organisationnelles du secteur public. Le *Rotman School of Management* affecte aussi une certaine consolidation de centres de recherche. L'*Institute for Policy Analysis* (1967) recouvrait anciennement plusieurs départements et facultés à l'Université de Toronto et cherchait à générer des échanges entre le gouvernement et le monde des affaires. En 2008, il est fusionné avec l'*Institute for International Business* pour devenir le *Rotman Institute for International Business*. On remarque une consolidation similaire dans le cas du *Saskatchewan Institute of Public Policy* (1998) de l'Université de Régina qui se fond dans la *Johnson-Shoyama*

*Graduate School of Public Policy* (2007). Ce contexte peut aussi motiver l'établissement de relations formelles entre des universités et des *think tanks* extra-universitaires. Une collaboration entre HEC Montréal et le *Conference Board* du Canada, l'Institut du Québec (2014) a pour but d'avancer des politiques pouvant améliorer la « productivité » du Québec et sa « compétitivité » dans les marchés mondiaux (Institut du Québec n.d.).

#### **7.4.3. Démocratisation et réseautage de l'analyse des politiques publiques**

Au cours du dernier tiers du XXe siècle, le contexte d'élaboration des politiques publiques canadien prend des formes plus « complexes » et « fragmentées » ; plus « ouvertes » à des sources externes de consultation, mais aussi plus « compétitives » alors qu'un nombre disproportionné d'acteurs et analystes cherchent à se faire entendre et écouter (Prince 2007 : 262–263). En d'autres mots, si le pouvoir décisionnel formel demeure relativement centralisé, l'influence, elle, est plus fragmentée et distribuée. Il est probable que la multiplication des centres universitaires de recherche agissant comme des laboratoires d'idées contribue à ces développements. D'autres organisations, dont des *think tanks* recoupent également ce phénomène.

Pour les fonctionnaires et consultants chargés d'interpréter les problèmes qui s'imposent, de répondre aux parties prenantes et de maîtriser les connaissances pertinentes aux enjeux en cours, cet environnement politique plus pluraliste et multidimensionnel motive une réaffirmation d'un outillage de compétences plus diversifié. C'est une tendance qui s'observe aussi dans d'autres pays. Alors que les écoles de politiques publiques s'institutionnalisent aux États-Unis et ailleurs, une ligne discursive émerge accusant les méthodes dites rationnelles, telles que l'analyse de système et les comparaisons coûts-bénéfices, d'être mésadaptées par rapport aux réalités de l'arène politique, mais aussi d'être cantonnées à une vision étroitement économique et technocratique de l'efficacité et du bien public (Goodin, Rein, et Moran 2006 : 4; DeLeon 2006 : 47–53; Enserink, Koppenjan, et Mayer 2013



: 15–17). Ces critiques et l'émergence de nouvelles perspectives à l'égard de la gouvernance et du rôle de différents acteurs dans l'élaboration des politiques publiques mènent à la prolifération d'approches alternatives en analyse de politiques publiques, mobilisant de nouvelles démarches interprétatives, délibératives et médiatrices (Thissen et Walker 2013 : 1–2). Dans un contexte où se confrontent des intérêts, des buts, des valeurs et des arguments divergents fréquemment formulés avec un certain degré de sophistication technique, l'optimum recherché par ces approches est de plus en plus présenté comme reposant sur ce qui est « politiquement négociable », « acceptable » ou « réalisable » plutôt que sur ce qui serait rationnellement optimal dans un sens technique absolu (Enserink, Koppenjan, et Mayer 2013 : 17). Ces pratiques alternatives ou complémentaires ne sont pas forcément nouvelles et elles ne remplacent pas les approches rationalistes, mais elles introduisent des activités dont les objectifs relèvent de la médiation, de la facilitation ou de la démocratisation du processus décisionnel et délibératif.

Au Canada aussi cet éclatement du terrain de l'élaboration des politiques publiques est marqué par diverses sources de conseils et de recommandations concurrentes ainsi que par des pratiques de médiation reposant sur une consultation élargie (Prince 2007 : 263–264). Des réformes successives depuis les années 1960 ont déjà contribué à accentuer les obligations de l'État envers les parties prenantes, comme le tournant consultatif du milieu des années 1970 décrit dans le chapitre précédent. Dans les années 1980 et 1990, la diminution de l'autonomie du service public vis-à-vis de la communauté politique élargie est confirmée par l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que par les compressions budgétaires aux niveaux fédéral et provincial (Pross 1996 : 42–43). Entre-temps, d'autres facteurs contribuent, selon Prince (2007 : 258–259), à façonner un contexte d'élaboration des politiques publiques plus complexe et fragmenté. Ceux-ci incluent : des pratiques de gouvernance plus indirectes ; la mondialisation et la dérégulation du commerce ; la diversification de la

société canadienne ; la multiplication des controverses sociotechniques (par exemple environnementales, alimentaires et sanitaires) ; la mobilisation croissante des mouvements sociaux et identitaires ; et un examen des politiques publiques plus critique et agressif par les médias de masse, les ONG et le public averti. Plus largement, ces activités témoignent de la constitution d'une organisation distribuée de l'entreprise politique et de l'analyse des politiques publiques.

Deux thèmes émergent à la fin des années 1980 et au début des années 1990 : l'avènement de questions de réforme démocratique et de recherche participative et la consolidation d'un mode d'élaboration et d'analyse des politiques publiques plus consultatif, externalisé et déployé dans des réseaux. Dans ce contexte, certains *think tanks* indépendants vont se spécialiser dans l'organisation de forums consacrés au réseautage des acteurs concernés par l'élaboration des politiques publiques. D'autres visent à fournir des conseils et des recommandations en matière de pratiques organisationnelles plus réceptives et inclusives.

Le Forum des politiques publiques du Canada (FPP), situé à Ottawa, est fondé en 1987 dans le sillage d'une rencontre à Calgary entre des sous-ministres fédéraux et divers représentants du secteur privé. Il est d'abord conçu comme un point de rencontre et de discussion entre des représentants des secteurs public et privé. En continuant à grandir, il compte parmi ses membres des représentants du milieu des affaires, du monde universitaire, du milieu syndical, du gouvernement fédéral, des provinces et de diverses organisations à but non lucratif (Forum des politiques publiques 2012). Le FPP se spécialise dans l'organisation de conférences et ateliers portant sur des enjeux stratégiques dans l'optique de coordonner des échanges entre les décideurs politiques et des acteurs de différents secteurs de la société canadienne. Il distille également les résultats de ces tables rondes dans des rapports et consacre une part de ses revenus à des activités de recherche (voir aussi Abelson 2009 : 189 ; Abelson 2016 : 261–262). Le FPP n'est pas la seule organisation à s'inscrire dans cette tendance vers l'échange

et la coordination. Le Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi (FCRSE) est fondé en tant qu'organisme à but non lucratif en 1991 grâce aux ressources financières du gouvernement canadien. Le FCRSE a pour but de réunir des experts et des parties prenantes autour des enjeux de l'emploi et du travail, mais il est surtout reconnu pour avoir soutenu des échanges entre les chercheurs universitaires et les analystes gouvernementaux (Voyer 2007 : 328). Dans les années 2000, ses activités vont décliner alors que son financement de base est remplacé par des fonds irréguliers obtenus en fonction d'événements. Il a depuis fermé boutique.

L'*Institute on Governance*, fondé en 1990, va aussi jouer un rôle d'intermédiaire dans un contexte de prise de décision politique plus complexe et fragmenté. Les activités de cette organisation indépendante portent essentiellement sur des enjeux de gouvernance, par exemple la prise de décision, la participation et les mécanismes d'imputabilité. À ce titre, l'Institut sur la gouvernance situe son rôle dans la nature changeante de la gouvernance depuis le dernier tiers du XXe siècle : une gouvernance distribuée qui nécessite l'ajustement des organes gouvernementaux pour répondre aux demandes de la population. L'Institut sur la gouvernance présente son programme de recherche, ses services de consultation et ses ressources et activités éducatives comme des solutions permettant à ses clients de développer les pratiques d'une « saine gouvernance ». Il compte parmi ses publics cibles, les gouvernements canadiens (incluant ceux des Premières nations) et des ONG (Institut sur la gouvernance n.d.). Le *Pearson-Shoyama Institute for Inclusive Policy Development*, ou simplement *Pearson-Shoyama Institute* (à ne pas confondre avec *Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy*), est un autre *think tank* qui émerge autour du thème de la gouvernance responsable et représentative à l'époque. Particulièrement concerné par des questions de citoyenneté, d'immigration et de multiculturalisme, celui-ci est créé en 1993 et porte les noms de l'ancien premier ministre Lester B. Pearson et de l'ancien sous-ministre des Finances Thomas K. Shoyama (Abelson 2009 : 35). L'Institut Pearson-Shoyama organise des

conférences, des séminaires et des tables rondes. Il mène aussi des activités de recherche et offre des conférenciers et des services de consultation. Au cours de son existence, l'Institut Pearson-Shoyama milite pour l'inclusion et l'intégration de différents groupes à la société canadienne, non seulement dans le secteur public, mais aussi dans les entreprises. Dans ce sens, il encourage l'intégration d'individus d'origines diverses ainsi que l'adoption d'une gamme d'enjeux plus inclusive dans les affaires publiques. Il défend aussi une perspective globale et cosmopolite pour les politiques intérieures et internationales et se montre favorable à la collaboration internationale. L'Institut Pearson-Shoyama n'est plus en fonction aujourd'hui, mais son directeur fondateur Andrew Cardozo est aujourd'hui directeur général du Centre Pearson pour des politiques progressistes (cf. *infra*).

La pénétration de préoccupations relatives au renouvellement démocratique dans l'analyse et l'élaboration des politiques publiques au Canada n'est peut-être pas aussi importante que dans d'autres pays. Comme le souligne Dobuzinskis (1996 : 115), les modes d'investigation priorités dans les années 1990 continuent dans la veine vaguement technocratique des commissions royales, des groupes de travail gouvernementaux et des *think tanks* dominants. Les analyses produites par les *think tanks* canadiens s'inscrivent pour la plupart dans un horizon épistémologique « utilitariste » qui mobilise des connaissances appliquées et politiquement pertinentes, souvent, mais pas uniquement présentées au public et aux décideurs sous une forme quantifiée (voir McLevey 2015 : 276). Néanmoins, ces organisations vont produire des interventions qui touchent au thème de la réforme démocratique. L'IRPP développe davantage son programme de recherche sur la « gouvernance » signalant un intérêt pour étudier les implications d'un public de plus en plus préoccupé par ses droits et sa participation au processus politique. Le CCSD recommande une participation plus importante du secteur associatif et bénévole dans la formulation et la mise en œuvre des services. En parallèle, le CCPA mobilise le langage de la démocratie pour critiquer la libéralisation des marchés et l'Institut Fraser reformule les liens avancés par Milton

Friedman entre la liberté économique et la liberté politique. On note aussi un certain intérêt pour ces questions dans les commissions royales. La Commission Macdonald soulevait des thèmes relatifs à la diversité et la représentation. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1989-1991) portait directement sur la réforme du système démocratique canadien. La Commission royale sur les peuples autochtones (1991-1996) a aussi touché à ces enjeux et la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction (1993-1994) fut traversée par des controverses renvoyant ultimement au poids à accorder à l'expertise scientifique et aux valeurs éthiques ou politiques de certains groupes (Dobuzinskis 1996 : 109–111).

Au tournant du millénaire, certains remarquent une croissance des outils de consultations explicitement tournés vers la démocratisation, notamment par l'organisation de forums « citoyens », par exemple dans le cadre d'instances comme le Forum national sur le changement climatique ou dans le cas d'audiences publiques organisées par des membres du parlement dans leur circonscription. Des *think tanks* comme le CPRN (cf. infra), l'Institut sur la gouvernance et l'Institut C. D. Howe vont aussi tenir des conférences et publier des études qui traitent des moyens pour faciliter la participation du public canadien et des ONG dans l'élaboration des politiques publiques. Or, comme le remarque Bakvis, il semble que ce soit dans les domaines de l'application des politiques et de la prestation des services que le gouvernement se montre le plus ouvert à la participation citoyenne (Bakvis 2000 : 97). Par exemple, le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) avec son centre de recherche l'Institut des services axés sur les citoyens (ISAC) est une instance intergouvernementale chargée d'améliorer la livraison des services par un outillage de consultation et des sondages. Néanmoins, certaines firmes de consultation vont se spécialiser dans l'organisation et l'accueil de panels, commissions et assemblées permettant de rapporter le contenu de discussions citoyennes sur des enjeux de politiques publiques. C'est le cas de MASSLBP fondé par Peter MacLeod à Toronto en 2007. Par ailleurs,

Samara Canada, fondé par Alison Loat et Michael MacMillan en 2007, est un *think tank* et un organisme de bienfaisance explicitement tourné vers la réforme des institutions démocratiques et la promotion de l'engagement civique.

Au début des années 1980, l'idée de rendre la recherche plus ouverte aux besoins des communautés motive des initiatives pour encourager les échanges et la collaboration entre chercheurs, prestataires de services, utilisateurs et activistes sociaux. En 1982, le *Centre for Research and Education in Human Services* (CREHS) est fondé en Ontario et incorporé comme organisme charitable pour faciliter le développement de projets de recherche communautaire reposant sur des approches participatives en espérant mettre la recherche à la portée de groupes marginalisés et stimuler les changements sociaux. Le CREHS est immédiatement impliqué dans divers projets de recherche sociale appliquée, dont des analyses de politiques publiques et des évaluations de programmes et de besoins. Il œuvre aussi à diffuser ses connaissances et cherche à mobiliser les communautés dans le cadre du processus de recherche. Le CREHS continue de croître dans les années 1990 et 2000 et devient le *Centre for Community Based Research* en 2007 (Centre for Community Based Research n.d.). Depuis 2008, les membres d'un réseau d'acteurs communautaires et universitaires participent à des expositions bisannuelles axées sur la recherche communautaire et la collaboration entre les universités et la société. La première rencontre donne lieu à une organisation nationale, *Community-Based Research Canada* (2008), et une organisation internationale, *Global Alliance on Community Based Research* (2008). D'autres organisations nationales et internationales dont plusieurs universités vont aussi se joindre à ces réseaux (Community Based Research Canada n.d.). Ces organisations de recherche communautaire n'adoptent ni les postures ni les profils organisationnels habituellement associés à la figure du *think tank*, mais elles témoignent de la diversité des acteurs cherchant à agir comme intermédiaires de connaissance.

Le thème de la réorganisation en réseaux des pratiques d'analyse et d'élaboration de politiques publiques entretient certains liens avec celui de la démocratisation, mais il traite plus spécifiquement de développements qui vont pousser le paysage de l'expertise en politiques publiques à prendre des formes plus distribuées et réticulées où l'organisation de forums de discussion et de consultation forme l'un des modes d'intervention des laboratoires d'idées canadiens. Les débats constitutionnels du début des années 1990 forment un domaine où la mobilisation des *think tanks* dans l'organisation de forums de consultation est particulièrement évidente. Les préoccupations dominantes de l'époque, soit la redéfinition du rôle économique et social de l'État et la réforme démocratique, furent certainement exemplifiées dans les débats relatifs aux réformes constitutionnelles occasionnant des discussions sur les impacts économiques du fédéralisme canadien et sur les institutions politiques du pays (Dobuzinskis 1996 : 111–112). En 1991, suivant l'échec de l'Accord du lac Meech (1990) et du comité parlementaire chargé de consulter la population avant la formulation de l'Accord de Charlottetown (1992), le gouvernement de Brian Mulroney va se tourner vers les *think tanks* canadiens pour organiser des conférences afin de discuter des recommandations en matière de réformes constitutionnelles avancées par le gouvernement fédéral dans « Bâtir ensemble l'avenir du Canada » (1991). Ce cas fait l'objet d'une étude détaillée par Donald E. Abelson (2009).

Les *think tanks* participants sont l'Institut C. D. Howe, l'IRPP, le *Canada West Foundation*, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique et l'Institut Niagara. Quelque peu différente des autres participants, cette dernière est une organisation de coaching pour cadres et professionnels fondée en 1971 (elle entretient des liens avec le *Conference Board* et devient une filiale de celui-ci en 1994). Au cours de ce processus, le rôle de ces *think tanks* ne fut pas de fournir une expertise en matière de politiques publiques, mais d'agir comme « organisateurs » et « facilitateurs » en transmettant les positions du gouvernement et en fournissant des forums pour leur discussion. Selon

Abelson, le choix de recourir à des *think tanks* pour organiser cette conférence visait à donner une allure d'indépendance et de crédibilité à un processus enlisé dans un climat de frustration et de suspicion. Ce n'est pas les ressources matérielles et logistiques de ces organisations qui intéressent le gouvernement (celui-ci doit lui-même fournir ces ressources), mais plutôt leur capital symbolique et leur dispersion régionale. Abelson explique que malgré l'autonomie accordée aux *think tanks*, le processus fut largement modulé par les critères imposés par le gouvernement autant par rapport aux thèmes à être discutés qu'en matière de sélection des participants. Pour le gouvernement, le rôle des *think tanks* canadiens dans les efforts de réforme constitutionnelle ne fut ni intellectuel ni substantiel. Après l'échec de l'Accord du lac Meech, ce sont des universités et non des instituts de politiques publiques privés qui furent recrutés pour aider le gouvernement à formuler ses positions. En contraste, le rôle des *think tanks* fut limité à celui d'organiser des forums et de faciliter des échanges à l'intérieur des limites contractuelles de leur autonomie (Abelson 2009 : 144–159). Une fonction similaire est par ailleurs adoptée en 1993, lorsque le ministre des Finances Paul Martin recrute le Conseil économique des provinces de l'Atlantique, l'IRPP, la *Canada West Foundation* et le Forum des politiques publiques du Canada pour organiser des conférences dans le cadre d'une consultation publique en préparation du budget fédéral de 1994 (Abelson 2009 : 159 ; voir aussi Lindquist 1994).

Le budget fédéral de 1992, qui signe la mort du Conseil des sciences du Canada (CSC) et du Conseil économique du Canada (CEC), et le tournant conservateur du gouvernement fédéral entraînent une transformation du paysage institutionnel de l'analyse des politiques publiques qui n'est pas sans répercussions pour le monde des *think tanks* canadiens. La capacité d'analyse du Canada est certainement réduite (les *think tanks* n'ont généralement pas un budget qui égale celui du CSC ou du CEC), mais ce contexte mène aussi à une certaine privatisation de l'expertise des conseils gouvernementaux.



Le premier cas de ce genre relève du parcours du directeur du Conseil national du bien-être social (CNBES) Ken Battle. Le CNBES n'est pas fermé par les compressions de 1992, mais Abelson affirme qu'au cours de son séjour de près de quinze ans dans ce conseil gouvernemental, Battle devient convaincu que son rôle de critique du gouvernement peut compromettre l'avenir de cette organisation. Affichant un intérêt pour devenir directeur du *Canadian Council on Social Development* afin de raviver cette organisation, Battle contacte l'entrepreneur et philanthrope Alan Broadbent de la Fondation Maytree, mais celui-ci veut plutôt créer une nouvelle organisation. Le lancement du *Caledon Institute of Social Policy* à Ottawa en février 1992 est le résultat de cette alliance : un *think tank* qui va grandement bénéficier du réseau et du capital symbolique de son directeur fondateur Ken Battle. Avec une taille modeste et une équipe relativement petite, le Caledon Institute est tout de même reconnu pour ses accès et sa captation de l'attention des fonctionnaires fédéraux et d'autres acteurs de la communauté politique canadienne (Abelson 1999 : 267 ; Abelson 2009 : 46–48).

La création du *Caledon Institute* n'est pas un corolaire direct de l'élimination des conseils gouvernementaux par les compressions de Brian Mulroney puisque le budget qui annonce subitement ces fermetures n'est rendu public que le 25 février 1992, mais il est probable que ce soit l'attitude plus générale du gouvernement qui explique les sentiments de Battle. En contraste, la création du *Canadian Policy Research Networks* (CPRN) est une répercussion plus claire de ce budget. En effet, le CPRN est le produit des efforts de la dernière directrice du CEC, Judith Maxwell. Suivant la fermeture de ce conseil en 1992, Maxwell effectue un court séjour comme professeur à l'Université Queen's avant de mobiliser son réseau pour obtenir le financement nécessaire à la création d'un nouveau *think tank*. Selon Abelson, cette aide vient de la greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, Jocelyne Bourgon, qui parvient à obtenir du financement de six ministères et organismes fédéraux (Abelson 2009 : 166). Fondé à Ottawa en 1994, le CPRN va recueillir d'autres talents libérés par la fermeture du CEC,

notamment en les sollicitant pour des contrats de recherche. Or, à la différence du CEC, le CPRN est davantage concerné par les politiques sociales et les retombées sociales des politiques économiques (dans les années 1990, ses domaines prioritaires sont la santé, le travail et la famille). Il est aussi plus porté à vouloir générer un équilibre entre la réduction du rôle du gouvernement et le maintien d'une prestation non économique des services, notamment en examinant la participation du secteur associatif et communautaire et en encourageant le secteur public à agir comme « facilitateur » plutôt que comme pourvoyeur (Dobuzinskis 2007 : 472–473). Fidèle à la figure du *think tank* comme forum, l'objectif du CPRN est de produire des résultats de recherche et d'organiser des réseaux et des occasions de discussion regroupant des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants du secteur privé et d'autres organisations (Abelson 2009 : 189).

Comme le souligne Abelson, des *think tanks* comme le FPP, le CPRN et le *Caledon Institute* qui œuvrent principalement grâce aux rapports qu'ils entretiennent avec la bureaucratie (on pourrait inclure le FCRSE et d'autres) consolident leurs efforts de diffusion vers des stratégies de réseautage et des occasions de discussion. À cet égard, la présence d'individu bien connecté avec la fonction publique comme Ken Battle et Judith Maxwell est certainement un atout pour ces organisations qui en profitent pour faciliter leur intégration dans la communauté bureaucratique (Abelson 2009 : 71, 74, 81). Au cours des années 1990, le CPRN et le FPP vont exemplifier et même participer à la formulation d'une stratégie d'élaboration et d'analyse des politiques publiques axées sur la mobilisation de réseaux en interface avec le gouvernement fédéral.

Ayant rétabli l'équilibre budgétaire par des compressions massives, les libéraux vont répondre aux anxiétés des hauts fonctionnaires fédéraux et chercher à reconstruire certains aspects de la capacité d'analyse du gouvernement. Comme le réinvestissement en politiques sociales à l'époque, cette nouvelle orientation comporte des éléments qui rappellent le programme de Tony Blair en Grande-Bretagne cherchant à rétablir la

capacité d'analyse et de coordination du gouvernement. Au Canada, ces inquiétudes sont relayées par la greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet Jocelyne Bourgon qui demande au statisticien en chef du Canada Ivan Fellegi de diriger une équipe de sous-ministres pour étudier la question (Voyer 2007 : 319–321).

Or, s'il y a un regain de préoccupation pour l'analyse des politiques publiques à l'époque, l'objectif n'est pas de rétablir les structures vertigineuses érigées pendant les trente glorieuses. Le but est dorénavant d'établir un nouvel « équilibre » reposant sur un registre de sens interpellant la communauté d'analyse de politiques publiques plus large avec des concepts comme : « partenariats publics-privés », « réseaux d'expertise » et « programmes de recherche partagés » (Bakvis 2000 : 72 ; voir aussi Anderson 1996 : 470–471). Le gouvernement est aussi préoccupé par le renouvellement des hauts échelons de la fonction publique affectant des questionnements interreliés sur la perte de mémoire institutionnelle et le recrutement et la rétention d'experts en politiques publiques. Ces dernières préoccupations font l'objet d'une commission d'enquête de sous-ministres intitulée *La Relève* (Bakvis 2000 : 87–88). Il convient de mentionner que la Commission de réforme du droit du Canada est rétablie en 1997, mais plus significativement le bureau du Conseil privé va développer un appareillage nouveau dans l'optique d'asseoir sa capacité d'analyse sur le moyen terme. Cette initiative prend la forme du Projet de recherche sur les politiques (PRP) ou *Policy Research Initiative* (PRI) en anglais.

Le PRP est institué entre 1996 et 1997 dans le sillage de deux groupes de travail composés de sous-ministres et de sous-ministres adjoints. Le premier, soit le comité Fellegi (mentionné plus haut), a le mandat d'étudier les moyens pour « renforcer » la « capacité d'élaboration des politiques » du Canada. Il dépose son rapport en 1995. Le deuxième est constitué l'année suivante et vise à étudier le traitement des « politiques horizontales » (Bakvis 2000 : 89). Un ensemble de préoccupations finissent par être

soulevées pointant la nécessité de développer la capacité du gouvernement fédéral en matière d'analyses interministérielles à moyen et à long terme. Si les ministères sectoriels sont conçus comme étant responsables de construire et d'entretenir leur propre capacité d'analyse, le Bureau du conseil privé et les autres agences centrales sont vus comme devant opérer d'importantes fonctions de coordination stratégique et horizontale (Voyer 2007 : 320–321). À partir de juillet 1996, l'examen de la capacité d'analyse du gouvernement fédéral est également agréé par le Comité de recherche stratégique (CRS) du Bureau du Conseil privé composé de trente sous-ministres adjoints de différents agences et ministères. Dans ce contexte de questionnement sur l'appareillage de recherche du gouvernement, le CRS est chargé d'identifier les problèmes auxquels le Canada devra faire face dans un futur proche et de déterminer les lacunes en matière de connaissances pouvant nuire à la capacité du gouvernement de répondre à ces défis. À partir de ces efforts initiaux, un organe plus permanent, soit le Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP) est créé en 1997. Celui-ci a pour fonction de construire et gérer de nouveaux réseaux de recherche interministériels pour examiner les problèmes qui s'imposeront sur le moyen terme. Il est aussi chargé d'encourager la participation des universitaires et des *think tanks* dans le processus d'élaboration des politiques publiques en jouant un rôle de facilitation et de synthèse (Bakvis 2000 : 89 ; Voyer 2007 : 321–322). Dans cet arrangement, le SRP chapeaute une collection de réseaux thématiques de recherche portant sur la croissance, le développement humain, la cohésion sociale, les défis et les opportunités de la mondialisation et la société et l'économie du savoir. Chacun de ces réseaux est rattaché à un sous-comité du SRP qui maintient un comité directeur pour piloter le tout (Bakvis 2000 : 89). Le SRP devient le PRP en 2000 (Voyer 2007 : 323).

En plus d'entretenir des réseaux de recherche, le PRP va continuer à étudier la capacité de recherche du gouvernement et celle de la communauté externe d'analyse de politiques publiques signalant un intérêt croissant pour une production de connaissance en réseaux. En 1996 et 1997, le Centre de recherche sur la gestion publique, le FPP et

le CPRN organisent des tables rondes pour discuter des interactions entre la capacité de recherche du gouvernement et les sources d'analyses externes. Si les participants soulignent l'importance de maintenir une capacité de recherche et d'analyse au sein de la fonction publique, ils font aussi collectivement la promotion d'une plus grande intégration des acteurs externes par des « partenariats » et un « partage des programmes de recherche » potentiellement facilité par des « interlocuteurs ». Les rencontres organisées par le SRP réunissent des universitaires, des fonctionnaires et des représentants de *think tanks*, instituts de recherche et organismes subventionnaires. Certaines sont organisées conjointement avec le FPP et le CPRN. Le thème dominant demeure l'amélioration des relations et des échanges au sein de la communauté d'analyse de politiques publiques élargie. L'objectif est de reconstruire la capacité d'analyse à moyen et à long terme du Canada, non pas en revenant aux structures démontées dans les années 1980 et au début des années 1990, mais en établissant de nouvelles configurations matérielles et virtuelles invariablement réticulées, c'est-à-dire basées sur une expertise distribuée et coordonnée (Bakvis 2000 : 90–91).

Entre 1997 et 2002, le SRP/PRP établit divers forums réunissant des chercheurs de la fonction publique et de la communauté d'analyse plus large autour de conférences et de publications dans l'optique de réaliser ses ambitions d'analyse et de gouvernance par réseaux (Voyer 2007 : 322–323). En collaboration avec le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), il va recruter des membres de la communauté universitaire pour former des programmes de recherche en interface avec les priorités définies par ses réseaux de recherche (Bakvis 2000 : 91–92). Il va aussi contribuer au Groupe de données pour la recherche sur les politiques, un comité interministériel formé en 1998 pour remédier aux lacunes en matière de données relatives aux enjeux de politiques publiques sur les moyens et longs termes (Voyer 2007 : 325).

Le retour en force de la question de l'horizontalité, une préoccupation longuement associée au mouvement d'analyse de politiques publiques des années 1960 et du début des années 1970, connote un air de familiarité et elles s'adressent largement aux mêmes genres de préoccupations concernant la capacité de prospective et de coordination des instruments d'analyse du gouvernement. La différence tient du fait qu'elle ne passe pas cette fois par la multiplication des comités de Cabinet et des ministères d'État. Les nouveaux réseaux interministériels et publics-privés comportent une faible institutionnalisation rattachant des fonctionnaires, des universitaires, quelques programmes gouvernementaux et des *think tanks* au secrétariat relativement petit du PRP (Bakvis 2000 : 91–92, 98). Il faut noter que l'analyse de questions pointues sur le court terme suscite moins d'émotion, car elle est considérée comme étant relativement bien intégrée dans les sillons spécialisés des ministères sectoriels (Voyer 2007 : 318). Au tournant du millénaire, la faible institutionnalisation des réseaux du PRP signifie que les ministères ne contribuent que faiblement à ses efforts pour instituer l'analyse horizontale sur le moyen et le long terme. Certains ministères et organismes gouvernementaux disposent d'une capacité d'analyse de prospective importante. D'autres vont faire des efforts pour développer cette capacité depuis la parution du rapport Fellegi en 1995. De nouveaux outils et méthodes pour des analyses de prévision sont aussi déployés dans des ministères clefs. Cependant, la capacité de recherche du gouvernement fédéral demeure inégalement répartie entre ses ministères et organismes. À partir de 2002, le PRP va recentrer ses efforts sur sa propre capacité d'analyse mobilisant une équipe d'analystes de différents domaines pour collaborer dans des projets de recherche avec les ministères (Voyer 2007 : 323–324, 329–338). En 2011, sous le gouvernement de Stephen Harper, le PRP est restructuré pour devenir Horizons de politiques Canada.

Depuis 1995, le gouvernement du Canada a lancé plusieurs initiatives pour développer des rapports de collaboration avec la communauté d'analyse de politiques publiques élargie. Les réseaux du PRP sont un exemple, mais d'autres ministères et organismes

fédéraux vont développer des partenariats avec l'extérieur, dont le projet Metropolis (1996) de Citoyenneté et Immigration Canada et le Programme des centres de données de recherche (1998) de Statistique Canada, sans oublier les multiples programmes de valorisation du savoir, de transfert de connaissance, de réseautage et de recherche communautaire des trois principaux organes subventionnaires du pays (Voyer 2007 : 325–328). Or, comme le souligne Bakvis (2000 : 95), il est difficile de conclure que cette extension des réseaux de consultation du gouvernement renvoie à une inclusion réelle ou à une démocratisation généralisée. Repris dans les termes établis plus haut, les réseaux de consultation du gouvernement portent en soi des bornes organisationnelles qui délimitent une communauté particulière. On ne peut cependant nier l'intérêt continu du gouvernement du Canada pour des modèles de recherche et de gouvernance facilitant la «coproduction» des savoirs et la construction de dispositifs de collaboration et de réseautage (Ex. Townsend et Kunitomo 2009; Greffier du Conseil privé 2014). La bureaucratie fédérale n'est pas seulement un réceptacle d'expertise interne, mais aussi une interface qui nourrit une demande pour des études spécialisées, des condensés synthétiques et des forums d'échange, de discussion et de consultation.

Les provinces vont aussi fonder des instituts de recherche et d'analyse de politiques publiques. Par exemple, l'*Institute for Competitiveness & Prosperity* est créé en 2001 pour servir comme bras de recherche à la *Task Force on Competitiveness, Productivity and Economic Progress* de l'Ontario. L'*Institute* est aujourd'hui un corps quasi indépendant financé par le gouvernement ontarien et conseillé par le *Panel on Economic Growth & Prosperity* (un conseil quasi autonome chargé d'observer la performance économique de la province). Un autre exemple, l'*Alberta Centre for Child, Family & Community Research*, aujourd'hui renommé *PolicyWise for Children & Families*, est établi en 2003 par un partenariat entre des universités, des organismes communautaires et le gouvernement de l'Alberta.

Plusieurs *think tanks* vont financer leurs opérations grâce à des contrats ou des subventions gouvernementaux. L'État participe à ce titre à une économie de consultation plus large. Les activités du centre d'étude des niveaux de vie (1995), par exemple, sont largement entreprises sur les bases de projets financés par des ministères et organismes fédéraux et provinciaux, mais aussi par des compagnies, des associations et des ONG dont d'autres *think tanks*. L'espace de production discursive en matière de politiques publiques qui s'organise à la jonction du gouvernement et de l'expertise externe inclut aussi des conseillers et des firmes de consultation comme The *Canadian Comprehensive Auditing Foundation*, c'est-à-dire la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (1980) aujourd'hui simplement nommée CCAF-FCVI.

Dans les années 1980 et 1990, les réseaux d'experts-conseillers entourant les décideurs politiques sont de moins en moins dominés par une élite bureaucratique traditionnelle et de plus en plus occupés par des conseillers externes : anciens fonctionnaires, conseillers en gestion, membres de *think tanks* et cadres, banquiers, professionnels et entrepreneurs du secteur privé. Certaines firmes multinationales, comme KPMG Consulting et PricewaterhouseCoopers, offrent divers services de recherche et d'analyse à une multitude de juridictions politiques à l'échelle internationale. D'autres firmes et conseillers autonomes sont plus spécialisés (Bakvis 2000 : 94–95 ; Perl et White 2002 : 50–51).

Au Canada, la systématisation du recours à des consultants et la professionnalisation de la consultation (particulièrement de comptables) remontent aux réformes initiées par la Commission Glassco dans les années 1960 et à l'organisation dans les années 1960 et 1970 d'associations professionnelles et sectorielles pour représenter les intérêts des consultants certifiés et leurs firmes (Saint-Martin 1998 : 320–321, 332, 339–343). Des conseillers externes sont couramment sollicités par le gouvernement pour générer des études et des conseils spécialisés relatifs à la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont également approchés pour répondre aux lacunes et



besoins temporaires des ministères et organismes gouvernementaux (Bakvis 2000 : 94–95). Perl et White suggèrent que le recours croissant à ces conseillers dans les années 1980 et 1990 peut être expliqué par une demande croissante pour une expertise de pointe et par l'adoption des valeurs et objectifs du *New Public Management* (NPM). Dans un contexte faisant émerger des problèmes dont les horizons semblent plus complexes et étendus, le renouvellement de la capacité analytique du gouvernement génère une demande pour la consultation externe, particulièrement dans les ministères d'exécution comportant des besoins importants en matière d'expertise scientifique et technique. En parallèle, les montants épargnés par les compressions dans le personnel opérationnel sont largement réacheminés vers des contrats externes arrimés à la philosophie du NPM incitant le gouvernement à « diriger » plutôt que « ramer » (voir Perl et White 2002).

Selon Michael Howlett et Jonathan Craft, deux tendances à la charnière du XIXe et du XXe siècle transforment les relations entre les décideurs politiques et leur réseau de consultation et brouillent les frontières entre les positions « interne » et « externe » des acteurs impliqués. La littérature démontre premièrement une tendance vers « l'externalisation » de l'analyse de l'action publique, faisant allusion au système d'élaboration de politiques publiques plus complexe, fragmentaire, pluriel et distribué considéré dans les paragraphes ci-dessus. La deuxième tendance renvoie à la « politisation » du système de consultation interne par une intégration des fonctions de consultation en matière de politiques électorales et de politiques publiques au sein de la bureaucratie. Craft et Howlett répondent à ces tendances en remplaçant la modélisation des systèmes de consultation basés sur la position institutionnelle des acteurs par un modèle insistant sur le contenu de leurs interventions et la configuration des fonctions politiques, expertes, coordinatrices et communicationnelles qu'elles cherchent à incarner (Craft et Howlett 2013 : 189–192; voir aussi Craft et Howlett 2012; Craft 2013). De la communauté de noms propres des mandarins

d'Ottawa, en passant par l'expertise institutionnalisée des années 1960 et 1970, le système de consultation en matière de politiques publiques du gouvernement fédéral est devenu un lacs de sous-ensembles réticulés qui met au défi les conceptualisations spatiales de son organisation sociale.

Pour les *think tanks* qui construisent leur niche en fonction de cette mise en réseau de la gouvernance, le soutien du gouvernement peut fournir un faux sentiment de sécurité. La diversification des sources de financement est un mécanisme d'autodéfense commun et la perte de subventions gouvernementales est un risque potentiellement désastreux. Cette vulnérabilité fut amplement démontrée dans les années 1990 ; les budgets de 1992 et de 1995 étant particulièrement notoires. D'autres organes d'analyse en matière de politiques publiques vont aussi souffrir aux mains des bourreaux des budgets pendant le séjour au pouvoir de Stephen Harper de 2006 à 2015.

Les compressions effectuées par ce dernier furent particulièrement controversées. Deux institutions éliminées par Mulroney et rétablies par Jean-Chrétien, soit le Programme de contestation judiciaire et la Commission de réforme du droit du Canada, sont abolies ou dépouillées de leurs vivres par Harper pour des raisons officiellement budgétaires, mais, semble-t-il, véritablement idéologiques, car correspondant à la critique de la judiciarisation formulée par ses proches conseillers de « l'école de Calgary » (Sanschagrin 2015 : 117–148). En parallèle, l'élimination de la version longue obligatoire du recensement, le contrôle du discours des scientifiques gouvernementaux, la compression et la restructuration de programmes touchant les organismes et les laboratoires scientifiques fédéraux (particulièrement dans le domaine de la recherche climatique et la surveillance environnementale), la suppression de contrôles réglementaires, les audits imposés aux organisations écologistes et une attitude que certains décrivent comme un mépris des experts dans l'élaboration des politiques publiques furent décriés comme étant une tentative d'« aveuglement volontaire » qui vise à « affranchir les industries d'extraction des ressources naturelles

nationales de toute supervision ou réglementation au nom d'une expansion accélérée » (Turner 2014 : 57). Des organes de politiques publiques et des *think tanks* seront aussi victimes de compressions sous Harper. Plusieurs doivent fermer leurs portes, dont le Centre syndical et patronal du Canada en 2006, le CPRN en 2009, le Conseil national du bien-être social (CNBES) en 2012, le Centre Pearson pour le maintien de la paix en 2013 et le *North-South Institute* en 2014.

#### 7.4.4. Les *think tanks*, la guerre des idées et les partis politiques

Depuis les années 1970, la multiplication des *think tanks* aux États-Unis et à l'international s'effectue de concert avec la généralisation de l'emprise du discours expert sur l'activisme politique et les débats idéologiques. Dans la plupart des démocraties modernes, le paysage de l'analyse des politiques publiques est devenu plus encombré et concurrentiel. Au cours du dernier tiers du XXe siècle, les *think tanks* de toutes inclinaisons sont devenus plus agressifs dans leurs tactiques de diffusion pour capter leur part d'une attention publique de plus en plus dispersée. Cette situation est également alimentée par la multiplication de *think tanks* activistes organisés pour prendre part à la « guerre des idées ».

Il n'est pas toujours possible d'apposer sans ambiguïté une orientation politique à un institut d'analyse de politiques publiques. Les symboles et les catégories du champ politique ne sont pas toujours les plus pertinents pour appréhender l'organisation sociale d'un *think tank* et sa communauté. Néanmoins, au Canada comme ailleurs, certaines de ces organisations sont expressément engagées dans des débats pour définir ou redéfinir les prémices politiques et les fondements axiologiques de l'action publique. Dans les années 1980 et 1990, l'opposition entre le continentalisme libéral et l'interventionnisme nationaliste évolue pour former un terrain de concurrence d'autant plus polarisé qui se poursuit dans les années 2000. Certains groupes se font une niche

militante au sein du front néolibéral dominant (voir Carroll et Shaw 2001), notamment en mobilisant la rhétorique de la « vérité contre-intuitive » selon laquelle les interventions publiques pour régler les problèmes sociaux seraient contre-productives. D'autres groupes s'organisent pour produire un message organisé autour de principes progressistes ou sociaux-démocrates, mobilisant l'image de « l'alternative » et du « contre-discours » dans l'espoir de déconstruire ou contester le langage de la nécessité qui traverse le discours néolibéral.

L'*Atlantic Institute for Market Studies* (AIMS) est fondé à Halifax en 1994 dans l'espoir de former un terrain d'expression analytique et prescriptif conçu comme comblant un vide n'étant pas rempli par l'orientation plus descriptive du Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CEPA) et l'accent sur les enjeux nationaux des autres *think tanks* canadiens. Son président fondateur, l'économiste *Brian Lee Crowley*, fut président du CEPA entre 1993 et 1994. Recevant une bourse généreuse de la *Donner Canadian Foundation*, l'AIMS est créé pour identifier les enjeux économiques et sociaux du littoral atlantique canadien, analyser la gamme de solutions pouvant y répondre et diffuser ses conclusions. Il offre aussi des séminaires, des conférences et des programmes de formation (Abelson 2009 : 190–191). Se disant consacré à l'élargissement du débat sur les « options réalistes » qui se présentent au développement économique des provinces de l'Atlantique, l'AIMS est particulièrement disposé à critiquer les dépenses gouvernementales, les programmes de subvention régionale et les interventions de l'État en général. Il est aussi enclin à prioriser des solutions basées sur le marché. Par son orientation idéologique, sa cohésion, son organisation et ses interventions, l'AIMS forme en quelque sorte une instance régionale de l'Institut Fraser (Carroll et Shaw 2001 : 202–203). Son programme de recherche est relativement large incluant des sujets comme « l'éducation, l'énergie, la santé, la sécurité et la défense, le développement régional et les affaires urbaines » (Abelson 2016 : 176).

Le paysage des *think tanks* québécois comporte aussi son propre représentant du mouvement intellectuel néolibéral, soit l'Institut économique de Montréal (IEDM). Cet institut existe formellement depuis la fin des années 1980 sous le nom de l'Institut économique de Paris à Montréal. L'IEDM est donc d'abord conçu comme une extension de l'Institut économique de Paris, un organe du groupe des « nouveaux économistes » qui incarne la radicalisation du mouvement néolibéral français à l'époque (voir Denord 2009 : 62). Étant dirigé par l'économiste anarcho-capitaliste Pierre Lemieux, l'Institut économique de Paris à Montréal signale une certaine infiltration de la pensée néolibérale au Québec dans les années 1980 (Paquet 1985 : 376). Or, cet organisme se mute en laboratoire d'idées en 1999 lorsqu'il est pris en charge par Michel Kelly-Gagnon et rebaptisé l'Institut économique de Montréal. Comme pour l'AIMS, la fondation de l'IEDM est facilitée par une bourse de la fondation Donner. La création de l'IEDM est aussi soutenue par des montants de la *Atlas Economic Research Foundation* (aujourd'hui l'*Atlas Network*), un groupe américain consacré au financement d'initiatives promarchées un peu partout dans le monde (Graefe 2004 : 195). Kelly-Gagnon prend les rênes de l'IEDM afin de transformer ce qu'il voit comme « un club social » en véritable institut de politiques publiques à la manière des *think tanks* américains. Il détient ce poste jusqu'en 2006 lorsqu'il décide de devenir le président du Conseil du patronat du Québec. Il redevient ensuite le directeur de l'IEDM en 2009 (Savard-Lecomte 2010 : 53–54).

Dès sa fondation, l'IEDM agit comme caisse de résonance pour les principes néolibéraux au Québec, militant pour la libéralisation des marchés, la décroissance de l'État et l'introduction de principes marchands dans la formulation et l'application des politiques publiques et la livraison des services. Par ses « conférences-midi », l'IEDM s'associe rapidement à des figures politiques québécoises et canadiennes de droite comme Mario Dumont, Jean Charest, Mike Harris et Stephen Harper (Graefe 2004 : 196–198). Par l'entremise de la présidente de son Conseil d'administration, Hélène

Desmarais (membre par alliance de la puissante famille Desmarais), et d'autres de ses administrateurs, l'IEDM assure son association à un réseau électif qui surplombe des sociétés privées, des universités, des organes médiatiques et d'autres organismes d'analyse des politiques publiques comme le CIRANO et l'Institut C. D. Howe (Savard-Lecomte 2010 : 54-55-86). Ses activités assurent aussi son intégration au réseau néolibéral national et international (Graefe 2004 : 196–197). Enfin, malgré sa spécialisation régionale, l'IEDM s'est forgé une présence importante dans les médias nationaux (Abelson 2016 : 75).

La régionalisation du mouvement néolibéral au Canada continue avec la fondation du *Frontier Centre for Public Policy* (FCPP) en 1999 : un *think tank* libertarien avec des bureaux dans les trois provinces des Prairies canadiennes, soit à Winnipeg, à Regina et à Calgary. Le FCPP publie des analyses et organise des ateliers et des séminaires portant sur divers enjeux sociaux, économiques et politiques. Il publie aussi des commentaires dans les médias et entretient une présence sur les médias sociaux (Abelson 2016 : 236). Ensemble, l'AIMS, l'IEDM, le FCPP et l'Institut Fraser forment un front militant et relativement bien intégré pour défendre les principes néolibéraux dans les quatre coins du pays. Ils se recoupent par leurs collaborations, mais aussi par leur intégration au mouvement néolibéral international, notamment grâce au *Atlas Network* du défunt champion du néolibéralisme Antony Fisher (qui dirige d'ailleurs l'Institut Fraser par intérim lors de son lancement).

En 2010, ces *think tanks* sont rejoints par le *Macdonald-Laurier Institute* (MLI) fondé par le président fondateur de l'AIMS *Brian Lee Crowley*. Les programmes de recherche du MLI sont étendus et touchent à une panoplie de domaines économiques, politiques et sociaux. Le MLI publie des livres, des commentaires et un magazine : *Inside policy*. Il organise aussi des conférences, des débats et séminaires avec des journalistes, des universitaires et des décideurs politiques « prééminents » (Abelson 2016 : 246). Étant basé à Ottawa où siègent plusieurs *think tanks* plus spécialisés, il se présente comme

« le seul *think tank* véritablement national » de la capitale (Macdonald-Laurier Institute n.d.). Le MLI cherche à renouer avec le libéralisme classique et le continentalisme de Wilfrid Laurier. Il célèbre aussi le poids de cette tradition chez John A. Macdonald et minimise l'importance des tendances protectionnistes de celui-ci. *The Canadian Century : Moving Out of America's Shadow* (2010), l'un des premiers livres à être publié par le MLI conçoit la vision libérale de Laurier comme incarnant la promesse d'une prospérité certaine pour le Canada. Ses auteurs incluent Brian Crowley (directeur du MLI), Jason Clemens (directeur de recherche au *Pacific Research Institute* à San Francisco et aujourd'hui vice-président de l'Institut Fraser) et Niels Veldhuis (économiste à l'Institut Fraser et aujourd'hui le président de celui-ci). Selon eux, le tournant néolibéral des années 1980 et 1990 est un acte de « rédemption » qui comporte le potentiel de porter le Canada vers de nouveaux sommets au cours du XXI<sup>e</sup> siècle (voir Owen 2010 ; Reynolds 2010).

Des organisations d'analyse des politiques publiques activistes vont également émerger du côté gauche de l'échiquier politique. *GPI Atlantic* est fondé en 1997 à Glen Haven en Nouvelle-Écosse dans l'optique d'évaluer la performance de cette province en fonction d'un « *Genuine Progress Index* » composé de différentes catégories, dont le niveau de vie, la santé, l'emploi du temps, la vitalité communautaire, l'éducation et l'environnement. Le *Polaris Institute* est fondé en 1997 dans le sillage de la mobilisation citoyenne contre la mondialisation économique. Voyant le programme politique de l'époque comme étant dominé par des intérêts capitalistes, les membres du *Polaris Institute* cherchent à offrir des informations, des publications et des conseils stratégiques à divers groupes activistes et communautaires dans l'optique d'alimenter leur capacité d'organisation et de contestation. Des groupes religieux progressistes vont aussi chercher à asseoir leurs interventions dans le langage de la recherche et de l'éducation. Toujours en 1997, un groupe en déclin, le *Jesuit Centre for Social Faith and Justice* (1979), fonde le *Centre for Social Justice* pour continuer son activisme au

nom de la réduction des inégalités économiques et politiques, cette fois avec un accent sur la production de rapports et de matériels éducatifs.

Le Québec offre également quelques exemples d'instituts progressistes ou sociaux-démocrates. L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), fondé en 2000, génère des publications et des interventions médiatiques ou dans les médias sociaux explicitement dans l'optique de contrer la profusion du discours néolibéral. Ce sont des préoccupations similaires qui motivent l'ancien premier ministre du Québec Jacques Parizeau à fonder l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) en 1999. L'IREC se présente comme un défenseur de l'économie mixte québécoise et affiche un intérêt pour l'économie sociale, la justice sociale et la présence de l'État dans le développement économique et social. À la différence de l'IRIS, par contre, l'IREC ne porte pas le profil d'un *think tank* activiste. L'Institut du Nouveau Monde (INM) est un autre laboratoire d'idées québécois qui tend vers la gauche. L'INM est fondé en 2004, par un groupe d'universitaires autour de l'historien et sociologue Gérard Bouchard et du journaliste Michel Vienne. Ses thèmes et ses préoccupations renvoient visiblement à des catégories sociales-démocrates ou de l'innovation sociale. Cependant, son approche repose sur l'organisation de forums citoyens afin de générer des recommandations par l'entremise d'un processus participatif. En ce sens, il reprend un modèle analogue à celui qui se déploie sous le volet de la démocratisation et de la mise en réseau de la consultation décrite plus haut. Ces rencontres sont organisées de concert avec des acteurs publics et privés intéressés par la formation d'un consensus dans des domaines aussi variés que la politique identitaire, la planification urbaine, les ressources naturelles et la réforme démocratique.

Le *Centre canadien de politiques alternatives* (CCPA) ressort clairement comme un leader sur le front progressiste des instituts de politiques publiques activistes canadiens. Ayant connu une croissance considérable en matière de taille et de crédibilité publique dans les années 1990 et 2000, le CCPA s'intègre également à un réseau plus diversifié



composé non seulement de membres du mouvement ouvrier, mais aussi de représentants de Premières Nations, de groupes écologistes et d'organisations anti-pauvreté. En plus de recevoir des cotisations de ses membres, des dons anonymes et des subventions ciblées de syndicats et de fondations philanthropiques, le CCPA acquiert des fonds publics occasionnels par l'entremise du Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH) grâce à ses collaborations avec des professeurs de gauche. Le réseau constitué par son Conseil d'administration entretient des liens avec des syndicalistes, des universitaires progressistes et des intellectuels activistes. Il affiche aussi des relations avec d'autres organes de politiques publiques progressistes, dont le *Parkland Institute* à l'Université de l'Alberta, le *Polaris Institute* à Ottawa et l'IRIS à Montréal (Carroll et Huxtable 2014 : 99–102). Le réseau régional des instituts de politiques publiques progressistes forme ainsi un homologue de gauche au réseau constitué par l'AIMS, l'IEDM, le FCPP et l'Institut Fraser, mais la composition, les budgets et les origines sociales de sa communauté sont évidemment très différents.

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, les contours d'une structure d'opposition entre des *think tanks* activistes néolibéraux et sociaux-démocrates sont visibles au Canada. En effet, si les premiers *think tanks* activistes émergent dans les années 1970 et 1980, la régionalisation de ces organisations et la consolidation de leaders nationaux comme l'Institut Fraser et le CCPA confirment l'ascendance du discours expert sur le terrain de la plaidoirie politique. Or, il faut se rappeler que les laboratoires d'idées mobilisent des ressources symboliques de différentes sphères qui ne se limitent pas au langage de la recherche et de l'analyse. La capacité des *think tanks* à produire des énoncés politiquement significatifs et médiatiquement pertinents est cruciale pour l'entretien de leurs communautés et le maintien de leur visibilité. L'organisation sociale d'un *think tank* comporte un mélange particulier de ces repères et d'autres ressources sociales et économiques. Cette combinaison lui confère des accès, mais aussi des frontières. À cet égard, les *think tanks* activistes ne sont pas aussi

bien intégrés au réseau de consultation qui se dessine en interface avec le gouvernement fédéral à l'époque. En termes de la pragmatique de l'usage des sciences sociales en politiques, leurs efforts s'inscrivent moins dans la tâche restreinte de la gouvernance que dans les luttes pour en définir les horizons. Cependant, on n'est pas non plus sur le terrain de la lutte pour la prise de pouvoir dont la fonction relève plus exactement des partis politiques. Comme il fut discuté dans le chapitre 1, le sujet des *think tanks* n'est pas sans liens avec le thème de la « politisation » de l'expertise, mais cette politisation n'est pas forcément constitutive de la politique partisane et électorale (même si elle peut le devenir : cf. chapitre 2).

Dans certains pays, il existe des *think tanks* qui s'organisent en interface avec les partis politiques. Il est possible de conceptualiser ces relations en termes de proximités relatives. Aux États-Unis, les *think tanks* sont généralement actifs au cours des longues campagnes présidentielles. Certains agissent comme des répertoires pour le recrutement de personnels politiques. Des *think tanks* de « vanité » existent aussi pour promouvoir des plateformes électorales et des candidats en amont des élections présidentielles (contournant à ce titre les limites de dépenses pour les campagnes électorales). En Grande-Bretagne, certains *think tanks* vont maintenir des liens informels avec un parti politique alors que d'autres vont reproduire le modèle de « vanité » américain. En Allemagne ces liens peuvent être explicites et formels et comporter d'importants transferts de conseils et de personnels. Les fondations des partis politiques allemands jouent plusieurs rôles associés à la figure du *think tank*. Ils sont aussi actifs dans la formation de la relève des partis politiques. Au Canada, les échanges entre les partis politiques et les *think tanks* sont rares et surtout occasionnels (Baier et Bakvis 2010 : 36–38 ; voir aussi Pautz 2012 ; Abelson 2009 ; 2016).

L'entretien de liens avec un parti politique peut compromettre la capacité d'un *think tank* à maintenir un statut d'organisme de bienfaisance. Les instituts de politiques publiques doivent œuvrer avec un certain degré de prudence. L'Institut Fraser cherche

à se distancer du Parti réformiste du Canada (et après de l'Alliance canadienne), malgré leur affinité idéologique. Historiquement le CCPA entretient des liens plus étroits avec le NPD, mais ses liens sont informels et consultatifs (Abelson 2009 : 61–63). Au début des années 1980, le projet de fonder un *think tank* associé au Parti progressiste conservateur a avorté après que ses fondateurs eurent échoué d'obtenir le statut d'organisme charitable (cf. chapitre 6). Les partis politiques canadiens vont créer des conseils ou des conférences pour générer des idées ou revitaliser le parti après un échec, mais ces initiatives sont généralement temporaires. L'exception la plus notable est la Fondation Douglas–Coldwell (1971) informellement associée au NPD. Le NPD dont l'ancêtre, la CCF, fut anciennement associé à la *League for Social Reconstruction* se nourrit également des études produites par le Congrès du travail du Canada (Baier et Bakvis 2010 : 41–42). De manière quelque peu similaire, le Parti réformiste canadien va entretenir des liens avec des organisations de plaidoirie entretenant des fonctions intellectuelles, comme le *National Citizen's Coalition* qui fut dirigé par Stephen Harper lors d'un hiatus dans sa carrière électorale entre 1997 et 2002 (Baier et Bakvis 2010 : 42–43 ; voir aussi Boily 2013). Enfin, l'Institut canadien de politiques économiques (1979-1984), fondé par l'ancien ministre des Finances Walter Gordon, peut jusqu'à un certain point être interprété comme un organe créé pour répondre aux préoccupations du flanc nationaliste du Parti libéral et insuffler de nouvelles idées dans ce parti.

La littérature est certainement parsemée d'attestations de relations et de rumeurs d'influence directe ou indirecte, mais les échanges entre les *think tanks* et les partis politiques canadiens demeurent limités. Les *think tanks* peuvent présenter leurs études aux bureaux de recherche des partis, mais ceux-ci ont tendance à recourir à leur propre personnel de recherche. Le premier ministre, pour sa part, dispose des conseils politiques et stratégiques du personnel du Bureau du premier ministre (Abelson 2009 : 61). De manière générale, les fonctions associées aux *think tanks* de partis politiques, soit le réseautage politique, la formation de partisans, l'acheminement de ressources

humaines, le foisonnement et la circulation d'idées ainsi que la légitimation et la diffusion de principes politiques et idéologiques ne sont pas délégués à des fondations indépendantes au Canada (Baier et Bakvis 2010 : 38–40). Or, sans forcément indiquer une intégration formelle de *think tanks* aux partis politiques, certains développements dans les années 2000 et 2010 signalent une évolution en ce sens. Au minimum, ils pointent vers l'adoption de certaines de ces fonctions par des organisations formellement indépendantes.

Le premier « *think tank* » à suivre cette voie est probablement le Centre Manning pour le renforcement de la démocratie. Cette organisation est fondée en 2005 par l'ancien politicien Preston Manning pour entretenir les communautés et les idées conservatrices et libertariennes au Canada par des activités de recherche, de formation et de réseautage. Ancien chef du Parti réformiste puis député pour l'Alliance canadienne, Manning prend sa retraite politique en 2002 avant de devenir « senior fellow » à l'Institut Fraser (Baier et Bakvis 2010 : 43). Il lance le Centre Manning quelques années plus tard avec l'aide organisationnelle de conseillers comme le stratège conservateur américain Frank Luntz qui conseille d'ailleurs le gouvernement de Stephen Harper à l'époque pour l'aider à façonner son message. Selon Marci McDonald, l'ouverture du Centre Manning symbolise une certaine réconciliation entre Manning et son ancien lieutenant : par cette initiative, il s'adonne à des activités de recrutement et de formations « permettant de s'assurer que le gouvernement Harper ne soit pas qu'un simple accident de parcours » (McDonald 2011 : 120–123).

Comme le souligne Frederic Boily, la création du Centre Manning fait écho aux stratégestes conservateurs américains du dernier tiers du XXe siècle pour qui la victoire électorale passe par des investissements considérables dans la promotion et la circulation des idées (Boily 2009 : 44). Néanmoins, le Centre Manning est probablement mieux connu comme un organe du mouvement conservateur en général que comme une extension du Parti conservateur du Canada. La plupart de ses

publications de recherche portent sur des enjeux municipaux ou civiques. Manning et son réseau sont aussi impliqués dans la publication du magazine intellectuel conservateur, C2C, qu'ils fondent en 2007. L'organisation du Centre Manning est par contre particulière, lui permettant de remplir certaines fonctions d'un *think tank* de parti. La *Manning Foundation for Democratic Education*, fondée en 2007, est un organisme de bienfaisance qui finance diverses activités d'éducation civique dont la plupart des recherches du Centre Manning. Le Centre Manning, pour sa part, œuvre plus largement à organiser des conférences et des activités de réseautage et à offrir des programmes de formation pour des activistes, des politiciens et des attachés politiques conservateurs. À la différence de la *Manning Foundation*, il n'a pas le statut d'organisme charitable (Manning Centre n.d.).

Des semblants d'organisations d'analyse de politiques publiques vont aussi émerger dans certains milieux théoconservateurs. S'ils ne portent pas vraiment les traits des *think tanks* de parti politique, ces organismes sont tout de même constitutifs de l'organisation de la droite religieuse canadienne (principalement évangéliste) galvanisée par Stephen Harper lors de ses campagnes électorales. Puisque le Parti conservateur du Canada est le principal véhicule électoral pour le conservatisme social au fédéral, ces organismes vont, comme le Centre Manning, tendre à s'organiser autour de ce parti.

L'*Institute for Canadian Values* est fondé en 2005 par le révérend Charles McVety, président du *Canada Christian College*, pour effectuer des sondages et écrire des éditoriaux dans l'optique de soutenir les efforts d'autres organisations comme la *Canada Family Action Coalition* et de militer « en faveur d'un poids accru du religieux dans l'établissement des politiques publiques ». Les écrits de son premier directeur, un juif orthodoxe du nom de Joseph Ben-Ami, se portent à la défense du soutien de l'Israël par Stephen Harper et argumentent pour l'introduction de projets de loi sur avortement

et le mariage (McDonald 2011 : 75, 98, 103). Or, on ne doit pas exagérer la capacité de recherche de ces organisations. Ben-Ami gère l'*Institute for Canadian Values* de son sous-sol et n'est assisté que par son épouse, la journaliste et avocate Lynne Cohen. Quittant son poste en raison de différends financiers avec McVety, Ben-Ami va fonder le *Canadian Centre for Policy Studies* en 2007 (McDonald 2011 : 102–103). Aujourd'hui, l'*Institute for Canadian Values* est un organisme activiste qui lance des pétitions, organise des événements et s'autoproclame « *think tank* ». Le *Canadian Centre for Policy Studies*, pour sa part, fut renommé l'*Arthur Meighen Institute for Public Affairs* en 2012, mais il est dissous, semble-t-il, pour des raisons financières, quelques années plus tard : en 2014 l'Institut a fait défaut sur un règlement relatif à des montants dus pour des services de communication.

Au sein du mouvement théoconservateur canadien, on retrouve une capacité de recherche plus importante à l'*Institute of Marriage and Family Canada* (IMFC), fondé en 2005 comme bras de recherche de *Focus on the Family Canada* (1983), lui-même une bifurcation informelle de l'organisation américaine *Focus on the Family* (1977). Avec un budget annuel moyen de près de 11 millions \$ entre 2005 et 2010 (McLevey 2014 : 65), *Focus on the Family Canada* peut se payer un institut de recherche prospère (le budget annuel initial de l'IMFC est près de 500 000 \$). L'IMFC est aussi bien connecté. Son premier directeur est Dave Quist, un ancien adjoint de Stephen Harper qui devient vice-président aux opérations du Centre Manning lorsqu'il quitte l'IMFC en 2012. Darrel Reid, le président de *Focus on the Family Canada* de 1998 à 2004, fut candidat réformiste aux élections de 1997 et candidat conservateur aux élections de 2006. Reid fut ensuite conseiller et adjoint pour divers élus conservateurs entre 2006 et 2008, membre du Bureau du premier ministre Stephen Harper en 2007 et 2008 et chef de cabinet adjoint pour ce dernier de 2008 à 2012. Ses liens avec les conservateurs sont aussi confirmés lorsqu'il siège à titre de vice-président du Centre Manning de 2010 à 2012.

S'inspirant des succès de l'institut Fraser et soucieux de préserver le statut d'organisme de bienfaisance de *Focus on the Family Canada*, Quist cherche à revêtir l'IMFC d'une aura de professionnalisme et de crédibilité, notamment en prenant ses distances par rapport à des groupes plus extrêmes comme l'*Institute for Canadian Values*. Dans sa critique des services de garde, dans son évaluation du coût économique des divorces, dans sa promotion des avantages fiscaux du mariage et dans sa plaidoirie pour des politiques visant à encourager l'unité familiale, l'IMFC est davantage porté vers les chiffres, mais il est tout même ostensiblement militant. De plus, selon Marci McDonald, les études de l'IMFC circulaient librement parmi les recrues du Parti conservateur à l'époque de Harper (McDonald 2011 : 103–110).

La *Work Research Foundation* (cf. chapitre 6) qui devient Cardus en 2007 va aussi agir comme caisse de résonance pour l'engagement intellectuel chrétien au Canada. S'il n'est pas aussi ouvertement associé à des positions conservatrices, Cardus s'inscrit tout de même dans le même réseau et va agir comme lieu de convergence institutionnelle. En 2010, il crée le *Cardus Centre for Cultural Renewal*, un organe subsidiaire qui intègre le *Centre for Cultural Renewal* une organisation intellectuelle chrétienne fondée en 1993. Puis, en 2016, l'IMFC va lui aussi s'intégrer à Cardus. Andrea Mrozek, qui fut assistante de recherche à l'Institut Fraser et rédactrice adjointe au *Western Standard* avant de devenir directrice de recherche puis directrice générale de l'IMFC, est maintenant directrice du programme de recherche sur la famille de Cardus. Elle siège aussi au conseil consultatif du magazine C2C associé au Centre Manning.

Exemple patent de la convergence par la concurrence, le *Broadbent Institute* fondé en 2011 est en quelque sorte l'homologue social-démocrate du Centre Manning. L'Institut est fondé par John Edward Broadbent, qui fut le chef du NPD de 1975 à 1989, et vise à former des leaders et générer des idées pour le mouvement social-démocrate en général et le NPD en particulier. Les plans pour fonder ce centre sont annoncés

publiquement en juin 2011, le jour même du lancement de la convention nationale du NPD marquant le 50<sup>e</sup> anniversaire de ce parti (Payton 2011). En introduisant cette nouvelle organisation, Broadbent souligne trois domaines de préoccupation qui donnent sens à la mission de l'Institut, soit les inégalités, les changements climatiques et la réforme démocratique (Broadbent Institute n.d.).

Comme le Centre Manning, l'Institut Broadbent entretient des programmes de recherche, mais aussi de formation et d'éducation (dans ce cas pour former la relève progressiste). Également comme le Centre Manning, le Broadbent Institute exploite un réseau qui chevauche celui d'un parti et tire profit de la valeur symbolique de personnalités politiques associées à celui-ci. En ce sens, le Broadbent Institute est au NPD et aux activistes progressistes ce que le Centre Manning est à la droite canadienne et au Parti conservateur du Canada. Les liens avec le NPD sont étroits. Suivant la mort de son chef Jack Layton en août 2011, le NPD va inviter les Canadiens à donner à l'Institut Broadbent en honneur du défunt. Puisque le nouveau centre n'est pas encore incorporé, ces dons sont recueillis par le parti afin d'être canalisés à l'Institut attirant des mises en garde de l'Agence du revenu du Canada (O'Malley 2011). Rick Smith, le directeur général de l'Institut Broadbent depuis 2013, fut chef du personnel pour le NPD fédéral en 2003 et directeur général de l'organisation écologiste *Environmental Defence* de 2003 à 2012. Il présente l'Institut Broadbent comme un effort pour organiser la gauche canadienne, former de nouveaux leaders, générer des idées et entretenir une ligne discursive pouvant rivaliser contre celle des conservateurs. À cet égard, il conçoit l'Institut comme un moyen pour rattraper le mouvement conservateur en matière d'organisation, de formation et d'influence (Barton 2014). L'Institut Broadbent n'est pas un organisme de bienfaisance.

À la différence du Parti conservateur du Canada et du NPD, le Parti libéral du Canada ne dispose pas d'une institution spécifiquement consacrée à des activités de recherche, d'éducation et de formation pour entretenir le mouvement politique derrière le parti.



Étant très souvent le parti au pouvoir, les libéraux ont historiquement entretenu des relations privilégiées avec la fonction publique. Au minimum, ils purent appuyer leur programmation sur les ressources analytiques de l'État pour formuler leurs politiques et les programmes du parti lui-même furent généralement le résultat de conférences, de groupes de travail ou de consultations *ad hoc* (Baier et Bakvis 2010 : 41). Le Parti libéral est aussi davantage disposé à passer du centre gauche au centre droit en fonction de la conjoncture politique, ce qui limite peut-être sa capacité d'incarner un mouvement politique discernable qu'un institut pourrait entretenir. Par ailleurs, l'élite de centre droit qui compose le Parti libéral est peut-être satisfaite de la représentation de leur perspective par de grands joueurs comme le *Conference Board* ou l'*Institut C. D. Howe*. Or, depuis les années 2000, au moins deux instituts de politiques publiques vont émerger en lien avec l'élite de centre gauche du pays. Distincte des mouvements sociaux et des intellectuels et politiciens sociaux-démocrates qui gravitent autour du Centre canadien de politiques alternatives, de l'Institut Broadbent et du NPD, cette élite « progressiste » entretient certains liens avec le flanc gauche du parti libéral.

La première de ces organisations, Canada2020, est fondée en 2006 par Thomas Pitfield et des membres du *Bluesky Strategy Group Inc.*, une firme offrant des services de consultation en matière de lobbying, dont Susan Smith, Tim Barber et Eugene Lang. Ces derniers furent des conseillers ou des adjoints de membres du Parti libéral à un moment de leur carrière. Le président actuel de Canada2020, Thomas Pitfield fut conseiller pour le sénateur libéral Jack Austin. Il est le fils de Michael Pitfield, un haut fonctionnaire proche de Pierre Elliott Trudeau. Il est aussi un ami d'enfance de Justin Trudeau. Pitfield figure parmi les proches conseillers de ce dernier : il fut son stratège en matière de contenu numérique lors de sa course à la direction du Parti libéral en 2013 et sa campagne aux élections en 2015. L'épouse de Pitfield, Anna Gainey travaille aussi sur la course à la direction du parti de Justin Trudeau. Elle fut élue présidente du Parti libéral en 2014 (Taber 2014).

Certains commentateurs voient Canada2020 comme le Centre Manning ou l'Institut Broadbent du Parti libéral (voir Brousseau-Pouliot 2015). Sa proximité avec le Parti libéral provoque d'ailleurs une controverse lorsqu'il reçoit des fonds du gouvernement libéral, même s'il maintient avoir également reçu des fonds du gouvernement conservateur dans le passé (McGregor 2016). Le premier ministre Justin Trudeau côtoie en fait plusieurs initiatives de Canada2020 depuis sa conférence inaugurale à Mont-Tremblant en 2006. De plus, en mars 2016, Canada2020 a suivi Trudeau à Washington pour animer sa réception au *Renwick Gallery of Modern Art* et organiser d'autres événements liés à sa première visite officielle à la capitale américaine (Paterson 2016). Cependant, il n'est pas clair que Canada2020 aspire à remplir des fonctions analogues à celles d'un *think tank* de parti politique. Se décrivant comme un «*think tank* progressiste», il publie des recherches, organise des conférences et entretient un réseau d'intellectuels, praticiens et politiciens, mais il ne cherche pas à former la relève du Parti libéral. Plus largement, Canada2020 est membre du *Global Progress Initiative*, un réseau international de *think tanks* créé en 2009 par le *Center for American Progress* (un *think tank* de centre gauche américain). L'édition 2016 de la conférence *Global Progress* fut en fait hébergé par Canada2020 en septembre. Justin Trudeau fut aussi présent à l'évènement. Entretenant des liens étroits avec le Parti libéral du Canada et recevant des contributions de plusieurs géants industriels et financiers, Canada2020 dessert clairement une communauté distincte de celle qui gravite autour de l'Institut Broadbent et le CCPA. On peut dire qu'il occupe une niche au sein du flanc gauche de l'élite libérale, niche qu'il partage avec le flanc gauche du Parti libéral du Canada.

Un autre *think tank* rattaché à l'élite de centre gauche du pays est le Centre Pearson pour des politiques progressistes fondé en 2013. Son patronyme n'est pas le seul lien qu'il affiche avec le Parti libéral du Canada. En 2016, cinq anciens députés libéraux et une ancienne sénatrice libérale (c.-à-d. Herb Breau, Lloyd Axworthy, Ujjal Dosanjh, Jon Gerrard, Allan Rock et Landon Pearson) siègent sur son conseil consultatif ou son

conseil d'administration. Le Centre Pearson cherche à former un forum multipartisan, des membres de différents partis fréquentent certains de ses événements et l'ancienne première ministre progressiste-conservatrice Kim Campbell va s'associer au Centre Pearson pour des initiatives sur la représentation des femmes en politique. Par contre, la composition de son réseau témoigne de relations continues avec des individus directement ou indirectement associés au Parti libéral. Les membres du Centre Pearson militent pour l'avancement de « politiques publiques progressistes, centristes et modérées » et cherchent à monter un front contre ce qu'ils perçoivent comme un « nombre croissant d'organismes de réflexion conservateurs et néoconservateurs qui sont animés par une idéologie plutôt que par des faits ». Fondé dans le sillage de la victoire majoritaire des conservateurs aux élections fédérales de 2011, le centre dit vouloir « avancer une solution de rechange au discours d'aujourd'hui et à l'infrastructure conservatrice dont la croissance ne cesse de s'accélérer » (Centre Pearson n.d.). Le président fondateur du *Pearson Centre*, Andrew Cardozo, cumule diverses expériences dans les domaines de la communication, des médias et des politiques culturelles. Il fut directeur général du Conseil ethnoculturel du Canada, directeur fondateur du *Pearson-Shoyama Institute* (cf. supra), commissaire au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), chroniqueur pour l'hebdomadaire politique *The Hill Times* et professeur adjoint à l'école de journalisme et de communication de l'Université Carleton. Il fut aussi directeur de l'Alliance des conseils sectoriels, une organisation consacrée au développement et à l'adéquation de compétences ayant par ailleurs collaboré avec le *Conference Board* pour offrir des ateliers sur l'embauche d'immigrants formés à l'international.

Les *think tanks* activistes néolibéraux ou sociaux-démocrates, comme l'Institut Fraser et le CCPA, entretiennent certainement des liens informels avec des membres de partis politiques, mais ils insistent aussi fortement sur leur indépendance. Le Centre Manning et l'Institut Broadbent se disent aussi non partisans, mais ils adoptent des fonctions qui

impliquent une intégration plus importante aux communautés qui entourent les partis politiques canadiens. De manière similaire, le Canada2020 et le Centre Pearson pour des politiques progressistes desservent une communauté associée au flanc gauche du Parti libéral du Canada (même si cette liaison n'est pas reconnue).

Selon Abelson, l'Institut Broadbent et le Centre Manning sont des exemples de *think tank* d'héritage (« *legacy* ») créés pour honorer les idées de figures publiques éminentes. Il n'est pas clair par contre que ces renvois symboliques à des personnalités politiques soient au cœur de l'organisation de ces *think tanks*. D'ailleurs, Abelson finit par écarter le Centre Manning et l'Institut Broadbent de sa liste de *think tanks* stipulant qu'ils ressemblent davantage à des « organisations de plaidoirie » (Abelson 2016 : 167). En se concentrant sur l'organisation sociale de ces organisations et les communautés qui les entourent, on arrive à une analyse différente. Cette analyse pointe la proximité relative de ces organisations aux principaux partis fédéraux et à leur propension à agir comme relai entre des mouvements spécifiques et les partis susceptibles de représenter leurs valeurs et leurs objectifs. À cet égard, l'Institut Broadbent et le Centre Manning sont clairement agencés pour lutter sur le terrain de la prise de pouvoir, comme en témoignent leurs programmes pour organiser et former la prochaine génération au service de leur cause. Canada2020 et le Centre Pearson pour des politiques progressistes sont plus subtils, mais ils desservent une élite de centre gauche qui forme une communauté qu'il partage avec le Parti libéral du Canada.

### **7.5. Le déploiement de sous-systèmes différenciés**

Opérant dans des niches d'engagement spécifiques et avec différents degrés de visibilité, les *think tanks* canadiens semblent former une facette dorénavant permanente des paysages politiques et intellectuels du Canada et ses provinces. Engagées dans des luttes langagières et symboliques pour faire reconnaître leur crédibilité et leur autorité cognitive, ces organisations participent aux enjeux entourant la définition de l'expertise dans les champs politiques et intellectuels canadiens. Cherchant activement à se faire

entendre pour construire les perspectives des acteurs sociaux, les *think tanks* incarnent également certains rôles et fonctions associés à la figure de l'intellectuel public. Traditionnellement dominées par des économistes, plusieurs de ces organisations prennent forme au sein d'un point de convergence historique où le langage de l'expertise technique se confronte et s'amalgame avec des registres de sens activistes et politiques (voir Medvetz 2012). La posture du *think tank* tire son sens de cette nouvelle configuration où le discours expert est une ressource politique et où l'intervention publique de l'intellectuel acquiert un caractère technique. Par ailleurs, les *think tanks* ne sont pas les seuls acteurs sociaux à exploiter cette posture. Ayant suivi l'évolution des registres de sens des sciences sociales, de leur émergence dans le contexte de la réforme du libéralisme classique à leur consolidation au sein de l'État-providence, on découvre, depuis déjà quelques décennies, la généralisation de leurs formes d'intervention dans l'espace des débats publics. Héritière de cette généralisation, les démocraties contemporaines doivent maintenant trier et différencier des discours de connaissance qui par leur nombre et leur diversité dépassent les capacités existantes de synthèse et de coordination.

Or, les *think tanks* et ce contexte en général ne sont pas seulement porteur de désorganisation, mais aussi et peut-être plus significativement d'une organisation plus sophistiquée des sous-systèmes de production discursive. Les *think tanks* et d'autres organisations qui peuplent le système canadien d'analyse des politiques publiques occupent des niches différenciées leur fournissant un public, une communauté de soutien et un réseau où circulent leurs produits. Certains *think tanks* offrent des services à leurs membres ou deviennent activement engagés dans l'entretien de ces communautés grâce à l'organisation de conférences et d'activités de réseautage et de formation. En d'autres mots, même s'ils cherchent parfois à entretenir une image de conseillers privilégiés, le rôle des *think tanks* n'est pas forcément de produire des contributions isolées à être consommées par les décideurs. En effet, leur véritable rôle

social dépend de la nature de leur communauté et de la modalité de leur intégration à celle-ci, que ce soit par l'offre de services, l'entretien et le renouvellement de registres de sens ou la reproduction de cette communauté et la mise en réseau de ses membres. Depuis 1985, le paysage des *think tanks* canadiens a continué à être structuré par des registres de préoccupation et des niches distinctes qui comportent des accès spéciaux et des frontières particulières. Ceux-ci sont modulés par des rapports différenciés aux acteurs des champs économique, académique, médiatique, politique et bureaucratique, c'est-à-dire par leur proximité aux universités, leur positionnement à l'interface de l'État, leurs liens aux intérêts économiques et aux groupes sociaux impliqués dans les débats idéologiques, leur degré de couverture ou de sollicitation par les médias et leurs relations avec les partis politiques.



## CONCLUSION

### LABORATOIRES DISCURSIFS

L'histoire des rapports entre les sciences sociales et le politique qui structure l'émergence des *think tanks* comme forme sociale est certainement différente au Canada et aux États-Unis, mais elle comporte aussi des traits généraux qui permettent d'en isoler les éléments explicatifs. Au Canada, comme aux États-Unis, les formes discursives attribuables aux sciences sociales se configurent à la charnière du XIXe et du XXe siècle pour aborder les enjeux socioéconomiques de l'ère industrielle. Cependant, le Canada n'a pas les secteurs philanthropiques et universitaires massifs et décentralisés qui ont permis aux experts en sciences sociales américains d'établir des organisations de recherche et des assises disciplinaires dès la fin du XIXe et le début du XXe siècle. L'ascension du discours expert en politiques publiques progresse à grands pas aux États-Unis suivant la Première Guerre mondiale, mais dans ces deux pays les sciences sociales vont s'inscrire plus profondément dans les champs politiques et bureaucratiques par la suite, confirmant l'ascension d'un programme technocratique libéral. Au Canada le rôle de l'État est souvent plus direct et prépondérant dans ces développements. Dans le contexte de l'après-guerre, alors que le gouvernement fédéral américain facilite la multiplication d'organismes de recherche contractuelle, le gouvernement du Canada investit surtout dans sa propre capacité de planification et d'analyse. Quelques organisations de recherches indépendantes émergent au Canada en réponse à l'ascension du discours expert, mais l'essor de la généralisation de l'expertise en politiques publiques ne débute réellement que dans les années 1970. Le paysage de l'expertise en politiques publiques canadien prend des allures plus distribuées au cours du dernier tiers du XXe siècle, mais le gouvernement du Canada va continuer à jouer un rôle dans l'organisation de la capacité d'analyse externe.



Aux États-Unis et au Canada, le centre libéral et technocratique de l'après-guerre opère des exclusions qui motivent la droite et la gauche à construire des discours rivaux. Entre temps, les difficultés économiques des années 1970 remettent en cause le paradigme keynésien et les institutions technocratiques. C'est dans ce contexte qu'émergent les *think tanks* activistes et que les laboratoires d'idées en général deviennent davantage présents dans les débats sociaux. Les conditions institutionnelles et les traditions intellectuelles sont différentes, mais dans ces deux pays la multiplication des *think tanks* contribue à l'organisation de l'analyse des politiques publiques autour de communautés discursives concurrentes. Dans ce système de relations, l'intervention publique des intellectuels acquiert un caractère technique qui donne une charge politique au discours expert. À ce titre, les années 1970 constituent une époque de convergence institutionnelle importante. Or, si le paysage canadien des *think tanks* prend de l'expansion, celui des Américains connaît une croissance spectaculaire. Encore aujourd'hui, les *think tanks* occupent une place plus importante aux États-Unis qu'au Canada où leur centralité est plus incertaine.

La littérature comparative sur les laboratoires d'idées suggère que les démocraties parlementaires offrent moins d'occasions d'influence pour les *think tanks* que le système américain (pour un survol voir Pautz 2012 ; voir aussi Weiss 1992 ; Howlett et Lindquist 2007 ; Abelson 2016). Néanmoins, le développement d'instituts de politiques publiques dans des régimes parlementaires comme le Royaume-Uni, le Canada, et l'Australie relativise l'exceptionnalisme du paysage des *think tanks* américains. Selon Abelson, le système politique n'explique pas à lui seul le degré de prééminence des *think tanks* dans ces pays. Comme il le fait remarquer, la grande majorité des *think tanks* américains sont de taille comparable à ceux retrouvés au Canada. La différence tient plutôt à l'absence au Canada d'un petit peloton d'organisations titanesques mesurant leurs avoirs en plusieurs dizaines de millions de dollars. Les *think tanks* canadiens, comme la majorité des *think tanks* aux États-Unis,

n'ont généralement pas les ressources nécessaires pour construire de telles réputations et pour recruter de grandes vedettes académiques et politiques comme le font les géants du champ des *think tanks* américain (Abelson 2009 ; 2016 ; voir aussi Abelson & Carberry 1998). En fait, les *think tanks*, grands et petits, canadiens et américains, partagent des buts très similaires. Leur objectif consiste à influencer les politiques gouvernementales et l'opinion publique par l'entremise d'un discours se voulant à la fois savant et pratique. L'étude des *think tanks* canadiens nous pousse à nous recentrer sur ces propriétés constitutives et nous permet à ce titre de remonter en généralité et de comprendre les laboratoires d'idées dans une optique plus large avant de redescendre, riche d'une perspective plus englobante.

Au cours de cette thèse, j'ai tenté de montrer comment l'histoire des *think tanks* est inéluctablement liée à la configuration des rapports entre la production intellectuelle et la pragmatique du politique. Mon approche fut de réinscrire l'émergence de ces organisations dans une histoire plus large dans laquelle divers groupes sociaux mobilisant des systèmes de sens différenciés se sont organisés pour produire et véhiculer des idées à caractère politique. À un niveau, c'est l'évolution du discours expert qui est en cause, c'est-à-dire son ascension, sa consolidation et sa généralisation. On découvre ce processus en pointant la mobilisation des registres de sens du discours expert et en comparant leur force sociale relative à d'autres univers sémantiques. Ces étapes ont aussi coïncidé avec des transformations politiques, soit la crise du libéralisme classique, l'édification de l'État-providence et l'épuisement du consensus de l'après-guerre et la percée du néolibéralisme. Aux États-Unis, des instituts de politiques publiques relativement indépendantes ont joué un rôle dans chacune de ces étapes, mais leur massification et la confirmation de leur inscription dans la logique du champ politique ne s'est effectuée qu'à partir du dernier tiers du XXe siècle. Au Canada, c'est surtout pendant cette dernière étape que les *think tanks* se sont multipliés.

Dans l'ensemble, ces changements historiques sont passés par des luttes et des alliances entre groupes affichant des *habitus* et des systèmes de sens intellectuels et politiques différenciés. Ainsi, à un autre niveau, ce processus passe par la construction de problématiques sociales par des groupes mobilisant des discours experts pour les définir et les résoudre. L'histoire de la mobilisation politique des intellectuels et des sciences sociales en général montre comment les efforts pour construire des problématiques sociotechniques à partir des enjeux sous-jacents des sociétés modernes dépassent le phénomène des *think tanks* à proprement parler. Ces efforts passent par des luttes de classement où se joue la détermination des registres de sens à être privilégiés pour définir les problèmes sociaux et leurs solutions.

À un autre niveau encore, il convient de rappeler que ces registres de sens et ces problématiques sont portés par des groupes particuliers qui, par leurs alliances, forment des communautés discursives distinctes. La composition de ces communautés et les rapports sociaux qu'ils incarnent furent toujours importants. L'histoire du Canada et des États-Unis comporte divers exemples de groupes d'intellectuels (religieux, tory, socialiste, libéraux, conservateurs, néolibéraux, etc.) investissant les débats sociopolitiques et tissant des liens avec le champ politique. Le discours expert passe également par des groupes portant des systèmes cognitifs et discursifs distincts : que l'on pense aux technocrates américains de l'après-guerre ou à la transformation du profil de l'expert au sein de l'État canadien lorsqu'une nouvelle génération de spécialistes succède à celle des mandarins d'Ottawa. Enfin, les universités entretiennent aussi des luttes dynamiques faisant intervenir des systèmes de sens différenciés et représentés par des disciplines, des domaines d'étude, des approches ou des théories.

C'est dans ce même sens que l'on peut comprendre la massification des *think tanks* depuis les années 1970 comme passant par l'organisation de communautés discursives distinctes qui incarnent ce que Thomas Medvetz (2012) entrevoit comme des rapports

différenciés aux espaces sociaux environnants. Afin de garantir leur intégration dans leur communauté et d'avoir accès aux ressources qui y circulent, les *think tanks* doivent maintenir leur réputation par un important travail symbolique signalant les paramètres de leur organisation comme espace d'expression, de réception et de contrôle discursif. Ils acquièrent leur réseau de soutien en offrant des services, en faisant la promotion de leurs compétences et en affichant (parfois plus subtilement) l'orientation thématique, cognitive ou idéologique de leur point de vue, soit leur objet de prédilection, l'horizon de leur définition des problématiques en cause et le genre de solutions qu'ils envisagent. Ils doivent aussi se livrer à des activités de réseautage extensives afin d'étendre et d'entretenir leurs accès aux mondes académiques, politiques, bureaucratiques, économiques et médiatiques. Dans ce sens, l'organisation sociale des *think tanks*, les idées qu'ils avancent et les rôles qu'ils cherchent à incarner sont inéluctablement liés à la composition de leur communauté et à l'agencement de leurs relations avec celle-ci. Cette composition et cette organisation peuvent être plus ou moins homogènes et cohérentes, mais elles se traduisent invariablement par l'inscription des laboratoires d'idées dans des niches ou des réseaux différenciés comportant des accès et des frontières que les *think tanks* entretiennent par divers signaux et des activités de réseautage.

L'histoire des *think tanks* canadiens et américains ne pointe pas vers l'émergence de mercenaires idéologiques. Elle démontre surtout l'inscription de ces organisations dans des niches où des intellectuels cherchant à se réaliser s'investissent dans des engagements particuliers. De plus, les laboratoires d'idées ne sont pas tous des *think tanks* activistes. Pour ne citer que quelques exemples, certains suivent l'évolution du centre politique ou entretiennent des frontières plus ouvertes ou des liens plus étroits avec des groupes académiques et professionnels. D'autres construisent leur communauté en organisant des forums et aspirent à réunir des individus d'origines idéologiques, politiques et sectorielles différentes. Dans cette thèse, il fut démontré que la fonction des laboratoires d'idées ainsi que la composition et la cohésion de leurs

communautés (c.-à-d. ceux qui produisent, consomment, gèrent et diffusent les produits et services de ces organisations) peuvent servir à expliquer leur fonctionnement et leur positionnement. Si tout se passe comme si les laboratoires d'idées présélectionnent des *habitus* particuliers en fonction de leurs horizons d'expression, de réception et de contrôle, l'organisation sociale de ces paramètres est tout de même cruciale. En passant du langage de la dépendance à celui de *l'intégration*, ces remarques nous permettent de comprendre l'influence de ces organisations dans l'optique plus large de leur rôle vis-à-vis de communautés particulières. En examinant la composition de leur communauté et leur intégration à celle-ci, on peut comprendre que les *think tanks* ne disposent pas tous des mêmes accès et ressources. Les frontières discursives qu'ils entretiennent sont également susceptibles de moduler les limites et les possibilités de leur participation au débat public et à l'élaboration des politiques publiques en fonction de la configuration des contrôles au sein des champs politiques, bureaucratiques et médiatiques.

À partir de ces observations, je propose que la recherche sur les laboratoires d'idées s'oriente davantage vers des études comparatives de cas dans l'optique d'élucider les rapports sociaux qui gouvernent l'intégration de ces organisations dans des communautés distinctes et leur participation au politique. Plus largement, l'étude de l'organisation sociale des *think tanks* peut guider une évaluation plus normative non seulement de leur capacité d'influence, mais peut-être plus significativement de la qualité de leur contribution à la vie démocratique.

Depuis une quarantaine d'années, les laboratoires d'idées émergent principalement par l'entremise d'un processus par lequel divers groupes sociaux fondent leurs propres centres de production et de diffusion de discours expert et intellectuel dans l'optique de faire valoir leur point de vue et leurs intérêts dans le domaine des idées politiques. Forgé à la rencontre de la généralisation de l'expertise et de l'épuisement du consensus

de l'après-guerre, le paysage discursif dans lequel opèrent de nos jours les *think tanks* s'organise autour de postures où convergent des discours experts devenus une ressource politique et des interventions intellectuelles qui acquièrent un caractère technique. C'est aussi un monde où un slogan bien ficelé peut être véhiculé par un « institut » ou un « centre » ou encore publié dans une revue soi-disant « scientifique » afin de capter l'autorité symbolique d'un énoncé recherché sans se soumettre aux mêmes contrôles (voir Oreskes et Conway 2010). Il y a certainement une économie de la crédibilité qui se joue entre les *think tanks* au niveau de leur réputation (voir Rich 2004). Cependant, comme le soulignent Medvetz (2012) et Stahl (2016), cette crédibilité n'est pas forcément la ressource la plus importante pour obtenir des dons et des accès politiques et médiatiques. À cet égard, les laboratoires d'idées qui entretiennent des positions coïncidant avec les points de vue ou les intérêts de groupes ou d'individus puissants disposent généralement de fondements organisationnels plus solides pour assurer la diffusion de leurs idées, le déploiement de leur réseau et l'entretien et la reproduction de leur communauté discursive.

Avec la percée des *think tanks* activistes dans les années 1970 et 1980 on peut se poser la question à savoir si le projet progressiste de fonder le vivre ensemble sur une appréciation scientifique des « faits » ne fut pas fondé sur des présupposés quelque peu naïfs. À vrai dire, la volonté de dépolitiser le politique ne fut elle-même jamais neutre. Sans grande surprise, le technique n'efface pas le politique, ni les intérêts, ni le pouvoir. Nos démocraties doivent dorénavant composer avec les conséquences de ces développements et de cette réalisation.

On peut en effet se demander si l'agencement des perspectives théoriques et disciplinaires que mobilisent les *think tanks* et la composition des parties prenantes qu'ils intègrent à leurs communautés peuvent réunir un ensemble de valeurs et de perspectives suffisamment diverses pour produire des contributions dignes du projet de fonder l'action publique sur une véritable compréhension de la réalité sociale. Comme

le souligne la philosophe Helen Longino, ce n'est pas l'ingérence ou non de valeurs qui déterminent les vertus épistémiques d'un processus d'élaboration de connaissances, mais plutôt la présence de conditions propices au développement des connaissances et à l'avènement de critiques transformatives. Il faut donc savoir si les moyens sont en place pour élaborer nos paradigmes, mais aussi pour faire émerger des critiques pouvant remettre en cause les présupposés moraux et épistémiques qui informent les questions que l'on pose, les hypothèses que l'on formule, les descriptions que l'on fait des données et les conclusions que l'on en tire (voir Longino 1990). Collectivement, c'est-à-dire au niveau du système de production de connaissance global, le potentiel est certainement plus grand, mais il reste à voir si le ton des débats et la qualité de la recherche peuvent produire autre chose qu'un dialogue de sourds ou encore si le grand public et les décideurs politiques disposent des outils épistémiques (voire de la bonne volonté) nécessaires pour tirer les meilleures conclusions de ces échanges.

Par ailleurs, des déséquilibres au sein de la répartition politique et disciplinaire des organisations et des experts qui participent aux débats sur les politiques publiques peuvent générer ce que Miranda Fricker appelle des « injustices épistémiques ». Je pense particulièrement à ce que Fricker appelle les injustices herméneutiques, c'est-à-dire des injustices qui se produisent au niveau des apories dans nos ressources interprétatives collectives qui peuvent laisser des groupes moins favorisés en manque de moyens pour penser et communiquer leur vécu, leurs problèmes ou leurs enjeux (voir Fricker 2007). Cette question ne se pose pas uniquement pour les groupes et les identités représentés par la gauche aujourd'hui, comme les femmes, les LGBTQ2, les immigrants, les groupes ethniques marginalisés et les populations autochtones, mais aussi pour les groupes séduits par la droite, dont les communautés rurales et les ouvriers déclassés pour qui les programmes technocratiques néolibéraux ne semblent offrir aucune modalité d'expression.

À titre d'innovation institutionnelle, la contribution la plus significative du laboratoire d'idées est d'avoir institué un véhicule pour l'entretien et la mobilisation d'identités politiques et cognitives particulières, mais ces identités sont loin de disposer de ressources en des proportions égales. Comme pour n'importe quel marché de masse, l'offre que génère la production privée des idées priorise les clients qui génèrent la demande la plus importante (en termes de pouvoir d'achat). Plus largement, à la lumière du climat politique de notre époque, on a visiblement besoin d'instances capables de pondérer la fragmentation des identités idéologiques et de franchir leur autonomisation par rapport aux connaissances scientifiques bien établies. On pourrait croire que les laboratoires d'idées, agissant à titre d'intermédiaires de connaissances, seraient bien situés pour jouer ce rôle et renouer avec le projet de fonder le vivre ensemble sur la recherche (quoiqu'à partir de prémisses épistémologiques nouvelles), mais plusieurs de ces organisations semblent tout au contraire adopter le rôle inverse. Il reste à voir dans quelle mesure certains *think tanks* sont capables d'organiser des efforts pour combler l'écart entre communautés discursives rivales (qu'elles soient disciplinaires, théoriques ou politiques) ou du moins de tendre dans cette direction. C'est un projet ambitieux pour une étude comparative de leur organisation sociale. Les *think tanks* constituent des instruments pour entretenir et déployer des identités politiques. La question se pose à savoir s'il est possible de trouver des dispositifs pour dépasser ces identités.





## RÉFÉRENCES

- Abbott, A. (1988). *The system of professions : an essay on the division of expert labor*. Chicago : University of Chicago Press.
- Abbott, A. (2005). Linked ecologies: states and universities as environments for professions. *Sociological Theory*, 23(3), 245-274.
- Abelson, D. E. (1995). From policy research to political advocacy : the changing role of think tanks in American politics. *Canadian Review of American Studies*, 25(1), 93-126.
- Abelson, D. E. (1999). Public visibility and policy relevance : assessing the impact and influence of Canadian policy institutes. *Canadian Public Administration*, 42(2), 240-270.
- Abelson, D. E. (2006). *A capitol : idea think tanks and U.S. foreign policy*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Abelson, D. E. (2009). *Do think tanks matter? assessing the impact of public policy institutes*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Abelson, D. E. (2016). *Northern lights : exploring Canada's think tank landscape*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Abelson, D. E., & Carberry, C. M. (1998). Following suit or falling behind? A comparative analysis of think tanks in Canada and the United States. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 31(3), 525-555.
- Allen, R. (1971). *The social passion : religion and social reform in Canada, 1914-28*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Allison, G. (2006). Emergence of schools of public policy : reflections by a founding dean. Dans M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Éd.), *The Oxford handbook of public policy* (p. 58-79). Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Almeida, M. (2007). Comment se rendre utile : les centres de recherche universitaires en sciences sociales au Canada. *Scientia Canadensis : Canadian Journal of the History of Science, Technology and Medicine*, 30(2), 97-122.

- Anderson, G. (1996). The new focus on the policy capacity of the federal government. *Canadian Public Administration*, 39(4), 469-488.
- Aucoin, P. (1995). *The new public management : Canada in comparative perspective*. Montréal : Institute for Research on Public Policy/Institut de recherche en politiques publiques.
- Axelrod, P. (1982). *Scholars and dollars : politics, economics, and the universities of Ontario, 1945-1980*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Baier, G., & Bakvis, H. (2010). Think tanks and political parties in Canada: competitors or collaborators? Dans A. Garcé & G. Uña (Éd.), *Think tanks and public policies in Latin America* (p. 34-45). Buenos Aires : Fundación Siena ; CIPPEC.
- Bakvis, H. (2000). Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: a report from Canada. *Governance*, 13(1), 71-103.
- Balsillie School of International Affairs. (s. d.). Our Partners. Récupéré le 30 septembre 2016, de <https://www.balsillieschool.ca/about/our-partners>
- Balthazar, L. (2009). La portée du conservatisme américain au Canada. Dans L. Cardinal & J.-M. Lacroix (Éd.), *Le conservatisme : le Canada et le Québec en contexte* (p. 89-98). Paris : Presses Sorbonne Nouvelle.
- Barton, R. (2014). « Progressive » think tank sets sights on 2015 election - and beyond. *CBC News*, 16 janvier 2014. Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.cbc.ca/news/politics/broadbent-institute-primes-progressives-for-2015-election-and-beyond-1.2495173>
- Beauchemin, J., Bourque, G., & Duchastel, J. (1995). Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale. *Cahiers de recherche sociologique*, (24), 15-47.
- Bernstein, M. A. (2014). *A perilous progress : economists and public purpose in twentieth-century America*. Princeton : Princeton University Press.
- Bertrams, K. (2006). Les interactions industrie-université : essai de repérage historique (XIX<sup>ème</sup>-XX<sup>ème</sup> siècles). Dans Y. Gingras & L. Roy (Éd.), *Les transformations des universités du XIII<sup>ème</sup> au XXI<sup>ème</sup> siècles* (p. 89-112). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Birks, G. (1996). A witness to militarism : project Ploughshares turns 20. Récupéré le 26 mai 2016, de [http://ploughshares.ca/pl\\_publications/a-witness-to-militarism-project-ploughshares-turns-20/](http://ploughshares.ca/pl_publications/a-witness-to-militarism-project-ploughshares-turns-20/)

Boily, F. (2009). Un néoconservatisme à la Canadienne? Stephen Harper et l'École de Calgary. Dans L. Cardinal & J.-M. Lacroix (Éd.), *Le conservatisme : le Canada et le Québec en contexte* (p. 35-49). Paris : Presses Sorbonne Nouvelle.

Boily, F. (2013). *La droite en Alberta : d'Ernest Manning à Stephen Harper*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Boltanski, L., & Chiapello, E. (2011). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.

Boucher, S., & Royo, M. (2012). *Les think tanks : cerveaux de la guerre des idées* (3<sup>e</sup> éd.). Paris : Le Félin-Kiron.

Boulden, J. (1999). Independent policy research and the Canadian foreign policy community. *International Journal*, 54(4), 625-647.

Bourdieu, P. (1975). La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison. *Sociologie et sociétés*, 7(1), 91-118.

Bourdieu, P. (1977). Sur le pouvoir symbolique. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 32(3), 405-411.

Bourdieu, P. (1981). La représentation politique : Éléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36(1), 3-24.

Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Paris : Editions de Minuit.

Bourdieu, P. (1997). De la maison du roi à la raison d'État : Un modèle de la genèse du champ bureaucratique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118(1), 55-68.

Bradford, N. J. (1998). *Commissioning ideas : Canadian national policy innovation in comparative perspective*. Toronto ; New York : Oxford University Press.

Bregha, F. (2006). Politique énergétique. Récupéré le 3 août 2016, de <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/politique-energetique/>

Broadbent Institute. (s. d.). Ed's Vision. Récupéré le 23 septembre 2016, de [http://www.broadbentinstitute.ca/ed\\_s\\_vision](http://www.broadbentinstitute.ca/ed_s_vision)

- Brooks, D. B. (1995). Energy Probe. Dans R. C. Paehlke (Éd.), *Conservation and environmentalism : An Encyclopedia*. Londres ; Chicago : Fitzroy Dearborn Publishers.
- Brooks, S. (2007). The policy analysis profession in Canada. Dans L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Éd.), *Policy analysis in Canada : The state of the art* (p. 21-47). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Brooks, S., & Gagnon, A. (1994). *Les spécialistes des sciences sociales et la politique au Canada : entre l'ordre des clercs et l'avant-garde*. Montréal : Boréal.
- Brooks, W. N. (2002). Canadian Tax Journal : The First Decade-1953-1962. *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne*, 50(1), 261-281.
- Brousseau-Pouliot, V. (2015). «Indépendants, les instituts de recherche? » *La Presse* (Montréal), 27 août 2015. Récupéré le 26 septembre 2016, de [http://plus.lapresse.ca/screens/d5dca54e-e9c6-417c-8e5c-a82e68de55ba%7C8z\\_n.d4.RLos.html](http://plus.lapresse.ca/screens/d5dca54e-e9c6-417c-8e5c-a82e68de55ba%7C8z_n.d4.RLos.html)
- Burawoy, M. (2005). 2004 ASA presidential address : for public sociology. *American Sociological Review*, 70(1), 4-28.
- Burgin, A. (2012). *The great persuasion : reinventing free markets since the Depression*. Cambridge : Harvard University Press.
- Burns, R. J., & Aspeslagh, R. (2014). *Three decades of peace education around the world : an anthology*. New York ; London : Routledge.
- Burris, V. (1992). Elite policy-planning networks in the United States. Dans G. Moore & J. A. Whitt (Éd.), *Research in politics and society : Volume 4, 1992 : The political consequences of social networks*. Greenwich ; London : Jai Press.
- Bush, S. (2001). *Contradictions : new consultative relationship between the federal government and national women's advocacy organizations operating in english-Canada*. (Mémoire de maîtrise) Carleton University.
- Byers, R. (1983). L'État de la recherche sur la paix et des études stratégiques au Canada. *Anthropologie et Sociétés*, 7(1), 193-212.
- Canada. (1976). *The way ahead a framework for discussion*. Ottawa : Government of Canada.

Canadian Global Affairs Institute. (s. d.). Strategic Studies Working Group. Récupéré le 30 septembre 2016, de <http://www.cgai.ca/sswg>

Cardus. (s. d.). About comment magazine. Récupéré le 26 avril 2016, de <https://www.cardus.ca/comment/about/>

Cardus. (s. d.). Harry Antonides. Récupéré le 26 avril 2016, de <http://www.cardus.ca/contributors/hantonides/>

Carleton University. (2012). SSW alumni newsletter. Récupéré le 28 mai 2011 de <http://carleton.ca/socialwork/wp-content/uploads/SSW-Alumni-Newsletter-May-2012.pdf>

Carroll, W. K. (2007). From Canadian corporate elite to transnational capitalist class : transitions in the organization of corporate power. *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 44(3), 265-288.

Carroll, W. K., & Huxtable, D. (2014). Building capacity for alternative knowledge : the canadian centre for policy alternatives. *Canadian Review of Social Policy / Revue Canadienne de Politique Sociale*, (70), 93-111.

Carroll, W. K., & Shaw, M. (2001). Consolidating a neoliberal policy bloc in Canada, 1976 to 1996. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 27(2), 195-217.

Centre for Community Based Research. (s. d.). About Us. Récupéré le 15 septembre 2016, de [http://www.communitybasedresearch.ca/Page/View/About\\_Us](http://www.communitybasedresearch.ca/Page/View/About_Us)

Centre Pearson. (s. d.). But & philosophie. Récupéré le 26 septembre 2016, de <http://www.thepearsoncentre.ca/fr/a-propos-du-centre/but-philosophie/>

Chandler, M., & Chandler, W. (1982). Public administration in the provinces. *Canadian Public Administration*, 25(4), 580-602.

Cheung-Gertler, J. H. (2008). Conseil des Canadiens. Récupéré le 22 avril 2016, de <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/conseil-des-canadiens/>

Christian Labour Association of Canada, Work Research Foundation, & Citizens' Forum on Canada's Future. (1991). *Canada does have a future but politics cannot save us: submission of The Christian Labour Association of Canada and the Work Research Foundation to The Citizen's Forum on Canada's Future*. Mississauga : The Association and the Foundation.

Chung, M. (2007, mai 19). Norman Alcock, 88 : Peace activist. Récupéré le 26 mai 2016, de

[https://www.thestar.com/news/2007/03/19/norman\\_alcock\\_88\\_peace\\_activist.html](https://www.thestar.com/news/2007/03/19/norman_alcock_88_peace_activist.html)

Churchill, J. L. (2006). *The limits to influence : the club of Rome and Canada, 1968 TO 1988*. (Thèse de doctorat). University of Waterloo.

CIC. (s. d.). International Journal. Récupéré le septembre 2016, de <http://thecic.org/research/international-journal/>

Clark, D. (2002). Neoliberalism and public service reform : Canada in comparative perspective. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 35(4), 771–793.

Clowater, G. B. (2012). Canadian science policy and the retreat from transformative politics: the final years of the Science Council of Canada, 1985-1992. *Scientia Canadensis : Canadian Journal of the History of Science, Technology and Medicine*, 35(1-2), 107-134.

Comacchio, C. (2000). « The History of Us » : Social Science, History, and the Relations of Family in Canada. *Labour/Le Travail*, 46(Fall 2000), 167–220.

Community Based Research Canada. (s. d.). History - Community Based Research Canada. Récupéré le 15 septembre 2016, de <http://communityresearchcanada.ca>

Conway, J. M. (2013). *Praxis and politics : knowledge production in social movements*. Hoboken : Taylor and Francis

Cormier, J. J. (2004). *The Canadianization movement : emergence, survival, and success*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Cormier, J. J. (2005). The Canadianization movement in context. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 30(3), 351-370.

Craft, J. (2013). Appointed political staffs and the diversification of policy advisory sources : Theory and evidence from Canada. *Policy and Society*, 32(3), 211-223.

Craft, J., & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence : location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79–98.

Craft, J., & Howlett, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems : The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 32(3), 187-197.

CRIAW-ICREF. (n.d.). À propos. Récupéré le 25 avril 2016, de <http://www.criaw-icref.ca/fr/page/a-propos>

Critchlow, D. T. (1985). *The Brookings Institution, 1916-1952 : Expertise and the public interest in a democratic society*. Dekalb : Northern Illinois University Press.

Cywinski, A. (2011). *Christian Labour Association of Canada : Competing From the Outside* (Mémoire de maîtrise). McMaster University.

DeLeon, P. (2006). The historical roots of the field. Dans M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Éd.), *The Oxford handbook of public policy* (p. 39–57). Oxford ; New York : Oxford University Press.

DeLeon, P., & Vogenbeck, D. M. (2007). The policy sciences at the crossroads. Dans F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Éd.), *Handbook of public policy analysis : theory, politics, and methods* (p. 3-14). Boca Raton : CRC/Taylor & Francis.

Denord, F. (2009). French neoliberalism and its divisions. Dans P. Mirowski & D. Plehwe (Éd.), *The road from Mont Pelerin : the making of the neoliberal thought collective* (p. 45–67). Cambridge : Harvard University Press.

Dickson, P. (1971). *Think tanks*. New York : Atheneum.

Dobell, P. C. (2003). *IRPP : the first 30 years*. Montréal : Institute for Research on Public Policy / Institut de recherche en politiques publiques.

Dobell, P. C. (s. d.). Le commencement du Centre parlementaire. Récupéré le 14 janvier 2016, de <http://www.parlcent.org/fr/ressources/html-display-page/?posttodisplayashtml=1418>

Dobrowolsky, A. (2004). Chretien liberal legacy and women : changing policy priorities with little cause for celebration, The Chretien legacy. *Review of Constitutional Studies*, 9, 171-198.

Dobuzinskis, L. (1985). A critical analysis of the Fraser Institute's approach to political economy. Présenté à Annual Meeting of the Canadian Political Science Association le 31 février 1985, Université de Montréal, Montréal.



- Dobuzinskis, L. (1996). Trends and fashions in the marketplace of ideas. Dans L. Dobuzinskis, M. Howlett, & D. H. Laycock (Éd.), *Policy studies in Canada : the state of the art* (p. 91-124). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Dobuzinskis, L. (2007). Back to the future? Is there a case for re-establishing the economic council and/or the science council? L. Dobuzinskis, M. Howlett, and, D. Laycock, *Policy Analysis in Canada* (p. 449-498). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Doern, G. B. (1996). The evolution of canadian policy studies as art, craft, and science. Dans L. Dobuzinskis, M. Howlett, & D. H. Laycock (Éd.), *Policy studies in Canada : the state of the art* (p. 15-26). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Doern, G. B., & Toner, G. B. (1985). *The politics of energy : The development and implementation of the NEP*. Methuen.
- Dostaler, G., & Hanin, F. (2005). Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec. *Sociologie et sociétés*, 37(2), 153-181.
- Edmonds, J. D. (1983). Review : *Canada : Canada and the Reagan challenge* [Review de *Canada and the Reagan challenge: crisis in the Canadian-American relationship*, par S. Clarkson]. *International Journal*, 38(2), 369-371.
- Enros, P. C. (1983). The Bureau of Scientific and Industrial Research and School of Specific Industries' : The Royal Canadian Institute's attempt at organizing industrial research in Toronto, 1914-1918. *HSTC Bulletin : Journal of the History of Canadian Science, Technology and Medecine / HSTC Bulletin : Revue d'histoire des sciences, des techniques et de la médecine au Canada*, 7(1), 14-26.
- Enserink, B., Koppenjan, J. F. M., & Mayer, I. S. (2013). A policy sciences view on policy analysis. Dans W. A. H. Thissen & W. E. Walker (Éd.), *Public policy analysis new developments* (p. 11-40). New York : Springer.
- Erickson, P., Klein, J. L., Daston, Lorraine, Lemov, R. M., Sturm, T., & Gordin, M. D. (2013). *How reason almost lost its mind : the strange career of Cold War rationality*. Chicago ; London : The University of Chicago Press.
- Ericson, E. E., Paul, M., Canada, C. L. A. of, Michael, N., & Foundation, W. R. (1989). *Servant or tyrant? : the task and limits of government*. Mississauga : Christian Labour Association of Canada & Work Research Foundation.

- Ernst, A. (1992). From liberal continentalism to neoconservatism : North American free trade and the politics of the C.D. Howe Institute. *Studies in Political Economy*, 39(1), 109-140.
- Eyal, G., & Buchholz, L. (2010). From the sociology of intellectuals to the sociology of interventions. *Annual Review of Sociology*, 36(1), 117-137.
- Ferns, H. S., & Ostry, B. (1955). Mackenzie King and the First World War. *Canadian Historical Review*, 36(2), 93-112.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy discursive politics and deliberative practices*. Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (Éd.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham : Duke University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Éd.). (2012). *The argumentative turn revisited : public policy as communicative practice*. Durham : Duke University Press.
- Fisher, D. (1991). *The social sciences in Canada : 50 years of national activity by the Social Science Federation of Canada*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press in collaboration with the Social Sciences Federation of Canada.
- Fisher, D. (1999). A matter of trust: Rockefeller Philanthropy and the creation of the Social Science Research Council in the United States and Canada. Dans T. R. Richardson & D. Fisher (Éd.), *The development of the social sciences in the United States and Canada: the role of philanthropy* (p. 75-93). Stamford : Ablex Publishing Corporation.
- Fondation canadienne de fiscalité. (s. d.). À propos de la Fondation canadienne de fiscalité. Récupéré le 15 décembre 2015, de [http://www.fcf-ctf.ca/ctfweb/fr/about\\_ctf/about\\_ctf.aspx](http://www.fcf-ctf.ca/ctfweb/fr/about_ctf/about_ctf.aspx)
- Ford, P. (1992). American Enterprise Institute for Public Policy Research. Dans C. H. Weiss (Éd.), *Organizations for policy analysis : helping government think* (p. 29-47). Newbury Park : Sage.
- Forman, P. (1987). Behind quantum electronics: national security as basis for physical research in the United States, 1940-1960. *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, 18(1), 149-229.
- Fortier, I. (2010). Expérience des réformes et transformation de l'éthos de service public dans l'administration publique québécoise. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, (19), 71-86.

Forum des politiques publiques. (2012). Bienvenue au Forum des politiques publiques. *Public Policy Forum*, 20 mars 2012. Récupéré le 13 septembre 2016, de <http://www.ppforum.ca/fr/a-propos>

Fournier, M. (1985). La sociologie dans tous ses états. *Recherches sociographiques*, 26(3), 417-443.

Fournier, M. (2004). *L'entrée dans la modernité : science, culture et société au Québec*. Chicoutimi : J.-M. Tremblay.

Fraser Institute. (1999). *Challenging perceptions : twenty-five years of influential ideas : a retrospective*. Vancouver : The Fraser Institute.

French, R. (1984). *How Ottawa decides : planning and industrial policy-making 1968-1984*. Toronto : James Lorimer, Canadian Institute for Economic Policy.

Fricker, M. (2007). *Epistemic injustice : power and the ethics of knowing*. Oxford ; New York : Oxford University Press.

Gingras, Y. (1986). The institutionalization of scientific research in Canadian universities : the case of physics. *Canadian Historical Review*, 67(2), 181-194.

Gingras, Y. (1991). L'institutionnalisation de la recherche en milieu universitaire et ses effets. *Sociologie et sociétés*, 23(1), 41-54.

Gingras, Y. (1994). *Pour l'avancement des sciences: histoire de l'ACFAS, 1923-1993*. Montréal : Boréal.

Gitelman, H. M. (1984a). Being of two minds : American employers confront the labor problem, 1915-1919. *Labor History*, 25(2), 189-216.

Gitelman, H. M. (1984b). Management's crisis of confidence and the origin of the National Industrial Conference Board, 1914-1916. *The Business History Review*, 58(2), 153-177.

Godin, B. (2004). *Measurement and statistics on science and technology 1930 to the present*. Londres : Routledge.

Goldman, L. (1986). The Social Science Association, 1857-1886 : a context for mid-victorian liberalism. *The English Historical Review*, 101(398), 95-134.

Gölz, A. (1993). Family Matters : The Canadian Family and the State in the Postwar Period. *left History*, 1(2), 9-49.

Goodin, R. E., Rein, M., & Moran, M. (2006). The public and its policies. Dans M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Éd.), *The Oxford handbook of public policy* (p. 3-35). Oxford ; New York : Oxford University Press.

Gottfried, P. (2012). *Le conservatisme en Amérique : comprendre la droite américaine*. Paris : l'Œuvre éditions.

Graefe, P. (2004). La topographie des think tanks patronaux québécois. La construction d'un paysage néolibéral. *Globe : Revue internationale d'études québécoises*, 7(1), 181-202.

Granatstein, J. L. (1982). *The Ottawa men : the civil service mandarins, 1935-1957*. Toronto : Oxford University Press.

Greathed, E. D. (1969). The antecedents and origins of the Canadian Institute of International Affairs. Dans H. L. Dyck & P. H. Krosby (Éd.), *Empire and nations : essays in honour of Frederic H. Soward* (p. 91-115). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Greffier du Conseil privé. (2014). Destination 2020. Objectif 2020. Récupéré le 17 septembre 2015, de [http://www.clerk.gc.ca/local\\_grfx/d2020/Destination2020-fra.pdf](http://www.clerk.gc.ca/local_grfx/d2020/Destination2020-fra.pdf)

Grondin, G. (1986). *The Origins of the Canadian Institute for International Peace and Security* (No. 6) Background Paper. Ottawa : Canadian Institute for International Peace and Security. Récupéré de <http://gac.canadiana.ca/view/ooe.b2085732/1?r=0&s=1>

Grose, P. (1996). *Continuing the inquiry : the Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*. New York : Council on Foreign Relations.

Gueron, J. M., & Rolston, H. (2013). *Fighting for reliable evidence*. New York : Russell Sage Foundation.

Haas, P. M. (1997). *Knowledge, power, and international policy coordination*. Columbia : University of South Carolina Press.

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse ecological modernization and the policy process*. Oxford ; New York : Clarendon Press ; Oxford University Press.

- Hammond, P., Stevens, R. P., & Svanoe, T. (2002). *The marketplace annotated bibliography : a christian guide to books on work, business & vocation*. Downers Grove : InterVarsity Press
- Harris, R. S. (1976). *A history of higher education in Canada, 1663-1960*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Hartle, D. g. (1976). Techniques and processes of administration. *Canadian Public Administration*, 19(1), 21-33.
- Havemann, P. (1986). Marketing the new establishment ideology in Canada. *Crime and Social Justice*, (26), 11-37.
- HEC. (s. d.). Centre sur la productivité et la prospérité Fondation Walter J. Somers. Récupéré le 4 octobre 2016, de <http://cpp.hec.ca/>
- Heilbron, J., Magnusson, L., & Wittrock, B. (Éd.). (1998). *The rise of the social sciences and the formation of modernity*. Dordrecht : Springer Netherlands.
- Hilliker, J. (2014). *Canada's Department of External Affairs, volume 1 the early years, 1909-1946*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Hodgetts, J. E. (1955). *Pioneer public service : an administrative history of the United Canadas, 1841-1867*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Hodgson, G. (1976). *America in our time : from World War II to Nixon—what happened and why*. Princeton : Princeton University Press.
- Hodson, D. (1990). *Child welfare and social development : a history of the Canadian Council on Social Development, 1920-1941*. (Thèse de doctorat). University of Calgary.
- Hood, C. (2005). Public management : the word, the movement, the science. Dans E. Ferlie, L. E. J. Lynn, & C. Pollitt (Éd.), *The Oxford handbook of public management* (p. 7-26). Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Hooper, P. F. (1988). The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies. *Pacific Affairs*, 61(1), 98-121.
- Hopper, T. (2012). «York University rejects RIM co-founder Jim Balsillie's \$60-million deal.» *National Post* (Toronto) April 3<sup>rd</sup>, 2012. Récupéré de

<http://news.nationalpost.com/news/canada/york-university-rejects-rim-founder-jimbalsillies-60-million-deal>

Horn, M. (1980). *The League for Social Reconstruction : intellectual origins of the democratic left in Canada, 1930-1942*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making : lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), 153-175.

Howlett, M., & Lindquist, E. A. (2007). Beyond formal policy analysis : governance context, analytical styles and the policy analysis movement in Canada. Dans L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Éd.), *Policy analysis in Canada : The state of the art* (p. 86-115). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Hutchinson, R. (1986). Stones for Bread : The Social Gospel and Its Contemporary Legacy [Review de *Stones for Bread : The Social Gospel and Its Contemporary Legacy* par Harry Antonides] . *Studies in Religion/Sciences Religieuses*, 15(3), 407-407.

Institut du Québec. (s. d.). Le contexte - Institut du Québec. Récupéré le 28 septembre 2016, de <http://www.conferenceboard.ca/idq/contexte.aspx>

Institut sur la gouvernance. (s. d.). À propos de nous. Récupéré le 13 septembre 2016, de <http://iog.ca/fr/a-propos-de-nous/>

Irving, A. (1992). The scientific imperative in canadian social work : social work and social welfare research in Canada, 1897-1945. *Canadian Social Work Review / Revue canadienne de service social*, 9(1), 9-27.

Ives, A. (2009). La transformation du conservatisme à la canadienne. Dans L. Cardinal & J.-M. Lacroix (Éd.), *Le conservatisme : le Canada et le Québec en contexte* (p. 21-33). Paris : Presses Sorbonne Nouvelle.

Jacoby, R. (1987). *The last intellectuals : American culture in the age of academe*. New York : Basic Books.

Jacques, P. J., Dunlap, R. E., & Freeman, M. (2008). The organisation of denial : Conservative think tanks and environmental scepticism. *Environmental Politics*, 17(3), 349-385.

James, P., & Michelin, R. (1989). The Canadian National Energy Program and its aftermath : perspectives on an era of confrontation. *American Review of Canadian Studies*, 19(1), 59-81.

Johnson, A. W. (1973). Planning, programming, and budgeting in Canada. *Public Administration Review*, 33(1), 23-31.

Jones, D. S. (2012). *Masters of the universe : Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics*. Princeton : Princeton University Press.

L'Institut Vanier de la famille. (2015a). À propos de nous. *L'Institut Vanier*, 15 décembre 2015. Récupéré le 27 décembre 2015, de <http://blogue.institutvanier.ca/a-propos-de-nous/>

L'Institut Vanier de la famille. (2015b). Nos fondateurs Georges et Pauline Vanier. *L'Institut Vanier*, 17 décembre 2015. Récupéré le 27 décembre 2015, de <http://blogue.institutvanier.ca/nos-fondateurs-georges-pauline-vanier/>

Landry, J. (2015). Disciplinary practices as social manoeuvres : a field theory alternative to Michael Burawoy's typology of knowledge. *Canadian Journal of Sociology*, 40(4), 445-476.

Laycock, D. (1994). Reforming Canadian democracy? institutions and ideology in the Reform Party project. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 27(2), 213-247.

Lenoir, R. (2012). L'État selon Pierre Bourdieu. *Sociétés contemporaines*, 87(3), 123-154.

Lévi-Lloyd, J. A. (1988). *Canada's search for a science policy and the role of the Science Council of Canada in articulating science policy issues from 1966 to 1980*. (Thèse de doctorat) Université de Montréal.

Lindquist, E. A. (1986). Policy Institutes in Canada : Looking Westward. *American Review of Canadian Studies*, 16(3), 327-340.

Lindquist, E. A. (1989). *Behind the myth of think tanks : the organization and relevance of Canadian policy institutes* (Thèse de doctorat). University of California.

Lindquist, E. A. (1990). The third community, policy inquiry, and social scientists. Dans S. Brooks & A. Gagnon (Éd.), *Social Scientists, Policy, and the State* (p. 21-52). New York : Praeger.

Lindquist, E. A. (1991). Confronting Globalization and Governance Challenges : Canadian Think Tanks and the Asia-Pacific Region. Dans J. W. Langford & K. L. Brownsey (Éd.), *Think Tanks and Governance in the Asia-Pacific Region* (p. 189-

213). Halifax : The Institute for Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques

Lindquist, E. A. (1993). Think tanks or clubs? Assessing the influence and roles of Canadian policy institutes. *Canadian Public Administration*, 36(4), 547–579.

Lindquist, E. A. (1994). Citizens, experts and budgets : evaluating Ottawa's emerging budget process. Dans S. D. Phillips (Éd.), *How Ottawa spends, 1994-95 : making change* (p. 91–128). Ottawa : Carleton University Press.

Lindquist, E. A. (2004). Three decades of Canadian think tanks : evolving institutions, conditions and strategies. Dans D. Stone & A. Denham (Éd.), *Think Tank Traditions : Policy Analysis Across Nations* (p. 264–280). Manchester ; New York : Manchester University Press ; Palgrave.

Lindquist, E. A. (2006). *Think tanks, foundations and policy discourse : ebbs and flows, investments and responsibilities*. Ottawa : Canadian Policy Research Networks.

Lipkin, M.-J. (2006). Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme. Récupéré le 25 avril 2016, de <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/conseil-consultatif-canadien-sur-la-situation-de-la-femme/>

Longino, H. E. (1990). *Science as social knowledge : values and objectivity in scientific inquiry*. Princeton : Princeton University Press.

Lucardie, P. (2009). L'évanouissement du « toryisme » canadien : les programmes du Parti conservateur de 1993 à 2006. Dans L. Cardinal & J.-M. Lacroix (Éd.), *Le conservatisme : le Canada et le Québec en contexte* (p. 51-59). Paris : Presses Sorbonne Nouvelle.

Lynn, L. E. J. (2005). Public management : a concise history of the field. Dans E. Ferlie, L. E. J. Lynn, & C. Pollitt (Éd.), *The Oxford handbook of public management* (p. 27–50). Oxford ; New York : Oxford University Press.

Macdonald-Laurier Institute. (s. d.). Welcome to the Macdonald-Laurier Institute. Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.macdonaldlaurier.ca/about/welcome-to-mli/>

MacDowell, L. S. (2012). *An environmental history of Canada*. Vancouver : UBC Press.

Manning Centre. (s. d.). About. Récupéré le 22 septembre 2016, de <http://manningcentre.ca/about>



- Marshall, D. (2004). Genèse et élaboration du système de protection sociale au Québec. *Revue internationale de l'économie sociale : Recma*, (294), 74-89.
- Massolin, P. A. (2001). *Canadian intellectuals, the Tory tradition, and the challenge of modernity, 1939-1970*. Toronto ; Buffalo ; Londres : University of Toronto Press.
- McArthur, D. (2007). Policy analysis in provincial governments in Canada : from PPBS to network management. Dans L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Éd.), *Policy analysis in Canada the state of the art* (p. 342-378). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- McDonald, M. (2011). *Le facteur armageddon : la montée de la droite chrétienne au Canada*. Montréal : Stanké.
- McGann, J. (2015). *2014 Global go to think tank index report*. Philadelphia : Think Tanks and Civil Societies Program, University of Pennsylvania.
- McGann, J. G. (2007). *Think tanks and policy advice in the United States academics, advisors and advocates*. Abingdon : Routledge.
- McGregor, G. (2016). Conference with links to Liberals gets money from Trudeau government. Récupéré le 26 septembre 2016, de <http://www.ctvnews.ca/politics/conference-with-links-to-liberals-gets-money-from-trudeau-government-1.2842531>
- McKeen, W. (2006). Diminishing the concept of social policy : The shifting conceptual ground of social policy debate in Canada. *Critical Social Policy*, 26(4), 865-887.
- McLaughlin, N., & Turcotte, K. (2007). The trouble with Burawoy : an analytic, synthetic alternative. *Sociology*, 41(5), 813-828.
- McLaughlin, N., Kowalchuk, L., & Turcotte, K. (2005). Why sociology does not need to be saved : analytic reflections on public sociologies. *The American Sociologist*, 36(3-4), 133-151.
- McLevey, J. (2014). Think tanks, funding, and the politics of policy knowledge in Canada. *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 51(1), 54-75.

McLevey, J. (2015). Understanding policy research in liminal spaces : think tank responses to diverging principles of legitimacy. *Social Studies of Science*, 45(2), 270-293.

Medvetz, T. (2010). « Public policy is like having a vaudeville act » : languages of duty and difference among think tank-affiliated policy experts. *Qualitative Sociology*, 33(4), 549-562.

Medvetz, T. (2012). *Think tanks in America*. Chicago : University of Chicago Press.

Medvetz, T. (2013). Opening the black box of intellectual autonomy. *Papers : revista de sociología*, 98(3), 573-579.

Milburn, J. F. (1958). The Fabian Society and the British Labour Party. *The Western Political Quarterly*, 11(2), 319-339.

Ministère de la Défense nationale. (2001). Le Forum sur la sécurité et la défense. Récupéré le 25 mai 2016, de <http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=le-forum-sur-la-securite-et-la-defense/hnm19or>

Ministère de la Justice. Loi sur la Fondation Asie-Pacifique du Canada, Pub. L. No. L.R.C. (1985), A-13 (2012). Récupéré de <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/A-13/page-1.html>

Mintrom, M. (2007). The policy Analysis Movement. Dans L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Ed.), *Policy analysis in Canada : The state of the art* (p. 218-243). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Mirowski, P., & Van Horn, R. (2009). The rise of the Chicago School of Economics and the birth of neoliberalism. Dans P. Mirowski & D. Plehwe (Éd.), *The road from Mont Pèlerin the making of the neoliberal thought collective* (p. 139-178). Cambridge : Harvard University Press.

Morgan, N. S. (1986). *Implosion : analyse de la croissance de la Fonction publique fédérale canadienne, 1945-1985*. Montréal : Institut de recherches politiques.

Morris, C. (2006). Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. Récupéré le 25 avril 2016, de <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/commission-royale-denquete-sur-la-situation-de-la-femme-au-canada/>

Morrison, D. R. (1998). *Aid and ebb tide : a history of CIDA and Canadian development assistance*. Waterloo : Wilfrid Laurier University Press in association with the North-South Institute.

Naidu, M. V. (1984). From an idea to an institution : The Canadian Institute of International Peace and Security. *Peace Research*, 16(3), 2-27.

Nerbas, D. (2013a). *Dominion of capital : the politics of big business and the crisis of the Canadian bourgeoisie, 1914-1947*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press

Nerbas, D. (2013b). Managing democracy, defending capitalism : Gilbert E. Jackson, the Canadian Committee on Industrial Reconstruction, and the changing form of elite politics in Canada. *Histoire sociale/Social history*, 46(1), 173-204.

Newman, J. (1999). Surviving the end of the Cold War : project Ploughshares in the 1990s. *Peace Research*, 31(4), 44-60.

Newsom, D. D. (1996). *The public dimension of foreign policy*. Bloomington : Indiana University Press.

Nordicity. (n.d.). Nordicity | About Us. Récupéré le 22 avril 2016, de <http://www.nordicity.com/home/about>

O'Malley, K. (2011). « UPDATED - Kerfuffle over Broadbent Institute donations just what the NDP doesn't need right now. » *CBC News – Inside Blog Politics*, 26 août 2011. Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.cbc.ca/newsblogs/politics/inside-politics-blog/2011/08/just-what-the-ndp-doesnt-need-right-now.html>

O'Neill, T. J. (1983). *The role of private, non-profit research organizations in policy formation : a case study of the Atlantic Provinces Economic Council and the Institute of Public Affairs*. (Thèse de doctorat) Duke University.

Open Canada. (s. d.). About - OpenCanada.org - international affairs explained. Récupéré le 30 septembre 2016, de <https://www.opencanada.org/about/>

Oreskes, N., & Conway, E. M. (2010). *Merchants of doubt : how a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. New York : Bloomsbury Press.

Ottawa Citizen. (2011). « Peter Findlay's Obituary. » *Ottawa Citizen* (Ottawa), 28 mai 2011. Récupéré le 22 avril 2016, de <http://www.legacy.com/obituaries/ottawacitizen/obituary.aspx?n=peter-findlay&pid=151332639&fhid=5973>

Owen, T. (2010). « Some century must belong to us. » *Globe and Mail* (Toronto), 10 août 2011 (Mise à jour 23 août 2012), Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.theglobeandmail.com/arts/books-and-media/review-the-canadian-century-moving-out-of-americas-shadow-by-brian-lee-crowley/article4324559/>

Owram, D. (1986). *The government generation : Canadian intellectuals and the state, 1900-1945*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Page, D. (1977). The Institute's « Popular Arm » : The League of Nations Society in Canada. *International Journal*, 33(1), 28-65.

Pal, L. A. (1993). *Interests of state : the politics of language, multiculturalism, and feminism in Canada*. Montréal : McGill-Queen's Press.

Paquet, G. (1985). « Le fruit dont l'ombre est la saveur » : réflexions aventureuses sur la pensée économique au Québec. *Recherches sociographiques*, 26(3), 365-397.

Parlement du Canada. (n.d.). PARLINFO - Parliamentary File - Federal Experience - LANGDON, Steven W., B.A., M.A., Ph.D. Récupéré le 21 avril 2016, de <http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/Files/Parliamentarian.aspx?Item=79dfefc0-add3-4a45-a8b5-c17c13627ea9&Language=E&Section=FederalExperience>

Paterson, A. (2016). «Recap : Canada 2020 Goes to Washington. » *Canada 2020*, 14 mars 2016. Récupéré le 26 septembre 2016, de <http://canada2020.ca/recap-canada-2020-goes-to-washington/>

Pautz, H. (2012). *Think tanks, social democracy and social policy*. Houndmills, Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan.

Payton, L. (2011). « Broadbent announces new left-wing institute. » *CBC News*, 17 juin 2011. Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.cbc.ca/news/politics/broadbent-announces-new-left-wing-institute-1.1007245>

Peace Research. (1977). Special Feature : The work of the Canadian peace research institute a bibliography, 1961 - 1977. *Peace Research : The Canadian Journal of Peace and Conflict Studies*, 9(2), 89-111.

- Pearson, G., & Gordon, N. (1993). Shooting oneself in the head : the demise of CIIPS. Dans F. O. Hampson & C. J. Maule (Éd.), *Global jeopardy : Canada among nations 1993-94* (p. 57-81). Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Pembina Institute. (s. d.). The Pembina Institute story. Récupéré le 4 août 2016, de <http://www.pembina.org/about/our-story>
- Perl, A., & White, D. J. (2002). The changing role of consultants in Canadian policy analysis. *Policy and Society*, 21(1), 49-73.
- Phidd, R. w. (1975). The Economic Council of Canada : its establishment, structure, and role in the Canadian policy-making system, 1963-74. *Canadian Public Administration*, 18(3), 428-473.
- Phillips, S. D. (1991). Meaning and structure in social movements : mapping the network of national canadian women's organizations. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 24(4), 755-782.
- Phillips-Fein, K. (2009). *Invisible Hands : the making of the conservative movement from the New Deal to Reagan*. New York : W. W. Norton & Company Inc.
- Prince, M. J. (2007). Soft craft, hard choices, altered context : reflections on twenty-five years of policy advice in Canada. Dans L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Éd.), *Policy analysis in Canada : The state of the art* (p. 163-185). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Pross, A. P. (1996). Canada in the American arcade : is pluralism a distorting mirror? Dans L. Dobuzinskis, M. Howlett, & D. H. Laycock (Éd.), *Policy studies in Canada : the state of the art* (p. 33-48). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Radin, B. A. (2013). *Beyond Machiavelli policy analysis reaches midlife*. Washington : Georgetown University Press.
- Raucher, A. (1978). The first foreign affairs think tanks. *American Quarterly*, 30(4), 493-513.
- Reynolds, N. (2010). « By restoring Laurier's lost tenets, this century could be ours. » *Globe and Mail* (Toronto), 24 mai 2010 (Mise à jour 6 septembre 2012). Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.theglobeandmail.com/opinion/by-restoring-lauriers-lost-tenets-this-century-could-be-ours/article4320093/>

Rich, A. (2004). *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge ; New York : Cambridge University Press.

Richardson, T. R., & Fisher, D. (1999). Introduction : The social sciences and their philanthropic mentors. Dans T. R. Richardson & D. Fisher (Éd.), *The development of the social sciences in the United States and Canada : the role of philanthropy* (p. 3-21). Stamford : Ablex Publishing Corporation.

Roberts, P. (2012). Tweaking the lion's tail : Edgar J. Tarr, the Canadian Institute of International Affairs, and the British Empire, 1931–1950. *Diplomacy & Statecraft*, 23(4), 636-659.

Roche, D. (2006). Mouvement pacifiste. *Historica Canada*. Récupéré le 28 septembre 2016, de <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/mouvement-pacifiste/>

Rodgers, D. T. (1998). *Atlantic crossings social politics in a progressive age*. Cambridge : Belknap Press of Harvard University Press.

Ross, D. (1992). *The origins of American social science*. Cambridge ; New York : Cambridge University Press.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation : a systematic approach*. Thousand Oaks : Sage.

Rotstein, A. (1984). *Rebuilding from within : remedies for canada's ailing economy*. Toronto : James Lorimer & Company ; Canadian Institute for Economic Policy.

Roy, P. E. (2008). Clyne, John Valentine. *Historica Canada*. Récupéré le 19 avril 2016, de <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/clyne-john-valentine/>

Rush, G. b., Christensen, E., & Malcolmson, J. (1981). Lament for a notion : the development of social science in Canada. *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 18(4), 519-544.

Rutherford, P. (1971). Tomorrow's metropolis : the urban reform movement in Canada, 1880-1920. *Historical Papers*, 6(1), 203-224.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework : an assessment. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the policy process* (p. 117-166). Boulder : Westview Press.

Saint-Martin, D. (1998). The new managerialism and the policy influence of consultants in government : an historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3), 319-356.

- Sanschagrin, D. (2015). *Les juges contre le parlement? : la conscience politique de l'Ouest et la contre-révolution des droit au Canada*. Québec : Québec Presses de l'Université Laval.
- Sapiro, G. (2009). Modèles d'intervention politique des intellectuels. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177(1), 8-31.
- Savard-Lecomte, M.-O. (2010). *L'Institut économique de Montréal, un think tank influent sur la scène des idées au Québec*. (Mémoire de maîtrise). Université de Montréal.
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the centre the concentration of power in Canadian politics*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.
- Shore, M. G. (1987). *The science of social redemption : McGill, the Chicago School, and the origins of social research in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Simard, J.-J. (1977). La longue marche des technocrates. *Recherches sociographiques*, 18(1), 93-132.
- Simeon, R. (1987). Inside the Macdonald Commission. *Studies in Political Economy*, 22(1), 167-179.
- Smith, B. L. R. (1989). *American science policy since World War II*. Washington, D.C. : Brookings Institution.
- Smith, J. A. (1991). *The idea brokers : think tanks and the rise of the new policy elite*. New York ; Toronto : The Free Press.
- Soward, F. H. (1977). Inside a Canadian triangle : the university, the CHIA, and the Department of External Affairs a personal record. *International Journal*, 33(1), 66-87.
- Splane, R. B. (1996). *75 years of community service to Canada : Canadian Council on Social Development, 1920-1995*. Ottawa : The Council.
- Stahl, J. (2016). *Right moves : the conservative think tank in American political culture since 1945*. Chapel Hill : The University of North Carolina Press.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination : think tanks and the policy process*. Londres ; Portland, : Frank Cass.

Stone, D. (2004). Introduction : Think tanks, policy advice and governance. Dans D. Stone & A. Denham (Éd.), *Think tank traditions : policy research and the politics of ideas* (p. 1-16). Manchester ; New York : Manchester University Press ; Palgrave.

Stone, D. (2007). Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *Public Administration*, 85(2), 259–278.

Sustainable Prosperity. (s. d.). About Us. *Sustainable Prosperity*. Récupéré le 28 septembre 2016, de <http://www.sustainableprosperity.ca/about-us>

Sutherland, J. R. (2009). A christian perspective on business. Dans D. E. D. Downey & S. E. Porter (Éd.), *Christian worldview and the academic disciplines : crossing the academy* (p. 128-150). Eugene : Pickwick Publications

Taber, J. (2014). « Close Trudeau ally elected new Liberal president. » *Globe and Mail* (Toronto), 23 février 2014. Récupéré le 23 septembre 2016, de <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/close-trudeau-ally-elected-new-liberal-president/article17055133/>

Tax Foundation. (1987). *The Tax Foundation, 1937-1987 : The First Fifty Years*. Washington, D.C. : Tax Foundation.

Tedesco, T. (2012). Ontario universities face censure over ties to think-tank run by RIM co-founder Jim Balsillie. *National Post* (Toronto), 13 mars 2012. Récupéré le 3 septembre 2016 de <http://news.nationalpost.com/news/canada/jim-balsillie-think-tank>

The Philanthropist. (2000). The Founding of the Canadian Centre for Philanthropy. *The Philanthropist*, 15(2), 54-63.

Thissen, W. A. H., & Walker, W. E. (2013). Introduction. Dans W. A. H. Thissen & W. E. Walker (Éd.), *Public policy analysis new developments* (p. 1-8). New York : Springer.

Torgerson, D. (2007). Promoting the policy orientation : Lasswell in context. Dans F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Éd.), *Handbook of public policy analysis : theory, politics, and methods* (p. 15-28). Boca Raton : CRC/Taylor & Francis.

Townsend, T., & Kunitomo, R. C. K. (2009). *Capacity, collaboration and culture : the future of the policy research function in the Government of Canada*. Ottawa : Policy Research Initiative.

Trudel, J.-L. (1997). Born in war : Canada's postwar engineers and Toronto's Ajax Division. *Scientia Canadensis : Canadian Journal of the History of Science*,



*Technology and Medicine / Scientia Canadensis : revue canadienne d'histoire des sciences, des techniques et de la médecine*, 21(50), 3-27.

Tupper, A. (1993). Think tanks, public debt, and the politics of expertise in Canada. *Canadian Public Administration*, 36(4), 530-546.

Turner, C. (2014). *Science, on coupe! : chercheurs muselés et aveuglement volontaire : bienvenue au Canada de Stephen Harper*. (H. Juste, Trad.). Montréal : Boréal.

Unisféra. (s. d.). Accueil. *Unisféra*. Récupéré le 28 septembre 2016, de <http://www.unisfera.org/fr/index.sn>

Valverde, M. (1991). *The age of light, soap, and water moral reform in English Canada : 1885-1925*. Toronto : McClelland and Stewart.

Van Horn, R. (2009). Reinventing Monopoly and the Role of Corporations. Dans P. Mirowski & D. Plehwe (Éd.), *The road from Mont Pèlerin the making of the neoliberal thought collective* (p. 204-237). Cambridge : Harvard University Press.

Vipond, M. (1974). *National consciousness in English-speaking Canada in the 1920's : seven studies*. (Thèse de doctorat). University of Toronto.

Voyer, J.-P. (2007). Policy analysis in the federal government : building the forward-looking policy research capacity. Dans L. Dobuzinkis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Éd.), *Policy analysis in Canada the state of the art* (p. 317-341). Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press.

Wacquant, L. (2013). Symbolic power and group-making : On Pierre Bourdieu's reframing of class. *Journal of Classical Sociology*, 13(2), 274-291.

Wagner, P. (1998). Certainty and order, liberty and contingency. The birth of social science as empirical political philosophy. Dans J. Heilbron, L. Magnusson, & B. Wittrock (Éd.), *The rise of the social sciences and the formation of modernity* (p. 241-263). Dordrecht : Springer Netherlands.

Wagner, P. (2001). *A history and theory of the social sciences not all that is solid melts into air*. Londres ; Thousand Oaks : SAGE.

Wagner, P. (2007). Public policy, social science, and the state : an historical perspective. Dans F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Éd.), *Handbook of public*

*policy analysis : theory, politics, and methods* (p. 29-40). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Warren, J.-P. (2004). Sciences sociales et religions chrétiennes au Canada (1890-1960). *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 57(3), 407-424.

Warren, J.-P. (2009). The three axes of sociological practice : The case of French Quebec. *Canadian Journal of Sociology*, 34(3), 803-830.

Warren, J.-P., & Gingras, Y. (2007). Job market boom and gender tide : the rise of Canadian social sciences in the 20th century. *Scientia Canadensis : Canadian Journal of the History of Science, Technology and Medicine / Scientia Canadensis : revue canadienne d'histoire des sciences, des techniques et de la médecine*, 30(2), 5-21.

Weaver, R. K. (1989). The changing world of think tanks. *PS : Political Science and Politics*, 22(3), 563-578.

Weber, T. R. (1987). *Stones for Bread: The Social Gospel and Its Contemporary Legacy*. By Harry Antonides. Jordan Station, Ontario, Canada: Paideia Press, 1985. 263 pp. \$8.95 paper [Review de *Stones for Bread : The Social Gospel and Its Contemporary Legacy* par Harry Antonides]. *Journal of Church and State*, 29(1), 152-153.

Weiss, C. H. (Éd.). (1992). *Organizations for policy analysis : helping government think*. Newbury Park : Sage.

Weiss, C. H., & Birckmayer, J. (2006). Social experimentation for public policy. Dans M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Éd.), *The Oxford handbook of public policy* (p. 806-830). Oxford ; New York : Oxford University Press.

Whitley, R. (2000). *The intellectual and social organization of the sciences* (2<sup>e</sup> éd.). Oxford : Oxford University Press.

Whyte, D. (1984). Sociology and the Nationalist Challenge in Canada. *Journal of Canadian Studies/Revue d'Études Canadiennes*, 19(4) 106.

Wilbur, J. R. H. (1968). *The Bennett new deal : fraud or portent?* Toronto : Copp Clark Pub. Co.

Williams, J. C. (2016). What so many people don't get about the U.S. working class. *Harvard Business Review*, 10 novembre 2016. Récupéré le 14 novembre 2016, de <https://hbr.org/2016/11/what-so-many-people-dont-get-about-the-u-s-working-class>

Wittrock, B. (2000). Modernity : one, none, or many? European origins and modernity as a global condition. *Daedalus*, 129(1), 31-60.

Wittrock, B. (2003). History of social science : understanding modernity and rethinking social studies of science. Dans B. Joerges & H. Nowotny (Éd.), *social studies of science and technology : looking back, ahead* (p. 79-101). Dordrecht : Springer Netherlands.

Wittrock, B., Heilbron, J., & Magnusson, L. (1998). The rise of the social sciences and the formation of modernity. Dans J. Heilbron, L. Magnusson, & B. Wittrock (Éd.), *the rise of the social sciences and the formation of modernity* (p. 1-33). Dordrecht : Springer Netherlands.

Woo, Y. P. (2015). On the future of foreign policy think tanks in Canada. *International Journal : Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 70(4), 629-636.

Woods, L. T. (2004). John Nelson and the origins of the Canadian Institute of International Affairs. *International Journal*, 59(2), 387-406.

Zunz, O. (2012). *Philanthropy in America : a history*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.